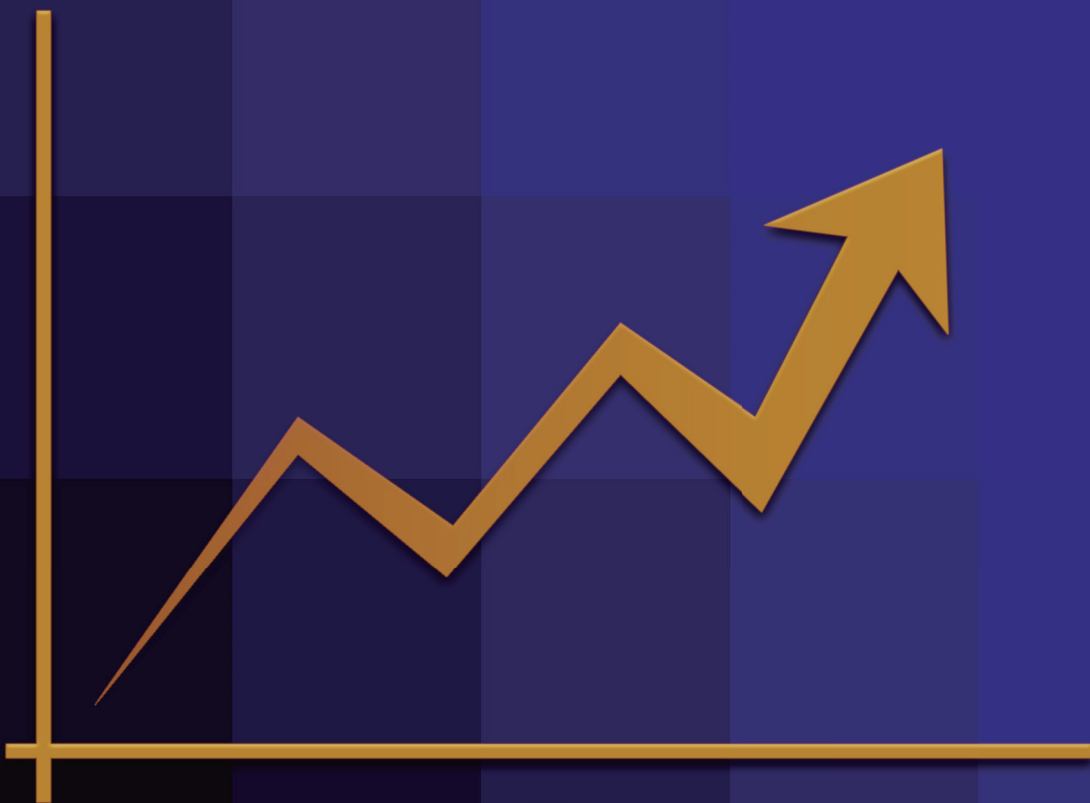


Rosineide Pereira Mubarack Garcia
(Org.)

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

concepções, modelos e casos



Editora UFRB

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
concepções, modelos e casos**

REITOR

Fábio Josué Souza dos Santos

VICE-REITOR

José Pereira Mascarenhas Bisneto



Editora UFRB

SUPERINTENDENTE

Rosineide Pereira Mubarack Garcia

CONSELHO EDITORIAL

Ana Lúcia Moreno Amor

Josival Santos Souza

Luiz Carlos Soares de Carvalho Júnior

Maurício Ferreira da Silva

Paulo Romero Guimarães Serrano de Andrade

Robério Marcelo Rodrigues Ribeiro

Rosineide Pereira Mubarack Garcia (presidente)

Sirlara Donato Assunção Wandenkolk Alves

Walter Emanuel de Carvalho Mariano

SUPLENTE

Carlos Alfredo Lopes de Carvalho

Marcílio Delan Baliza Fernandes

Wilson Rogério Penteado Júnior

EDITORA FILIADA À



**Associação Brasileira
das Editoras Universitárias**

Rosineide Pereira Mubarack Garcia
(Org.)

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: concepções, modelos e casos



Cruz das Almas - Bahia - 2020

Copyright©2020 Rosineide Pereira Mubarack Garcia
Direitos para esta edição cedidos à EDUFRB.

Projeto gráfico, capa e editoração eletrônica:

Antonio Vagno Santana Cardoso

Revisão e normatização técnica:

Letícia Rodrigues

A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio,
seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

A9450 Avaliação de políticas públicas: concepções, modelos e casos /
Organizadora: Rosineide Pereira Mubarack Garcia._ Cruz
das Almas, BA: UFRB, 2020.
230p.; il.

ISBN: 978-65-87743-04-2

1. Administração Pública. 2. Gestão pública. 3. Políticas Públicas
I. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, UFRB. II. Garcia,
Rosineide Pereira Mubarack. III. Título.

CDD: 351

Ficha elaborada pela Biblioteca Central da UFRB.

Responsável pela Elaboração – Neubler Nilo Ribeiro da Cunha (Bibliotecário - CRB5/1578)
(Os dados para catalogação foram enviados pelos usuários via formulário eletrônico.)



Editora UFRB

Rua Rui Barbosa, 710 – Centro
44380-000 Cruz das Almas – BA
Tel.: (75) 3621-7672
editora@reitoria.ufrb.edu.br
www.ufrb.edu.br/editora
www.facebook.com/editoraufrb

Prefácio

Alexandre Américo Almassy Júnior¹

A obra *Avaliação de Políticas Públicas: Concepções, Modelos e Casos* organizada pela professora e pesquisadora Rosineide Pereira Mubarak Garcia é relevante contribuição a todos os interessados no desenvolvimento das políticas públicas. A organizadora do livro, autora e co-autora de alguns capítulos da obra é atualmente docente da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB e entre suas diversas atividades na instituição, atua como professora do Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social – PPGGPPSS, curso de mestrado profissional ofertado pela UFRB, o qual atualmente respondo pela Coordenação.

Conforme pode ser percebido na própria Apresentação deste livro, sua origem é fruto de um processo de formação continuada e qualificação profissional de gestores de políticas públicas que exploram o espaço acadêmico do componente curricular Avaliação de Políticas Públicas ofertado anualmente pelo mestrado profissional e coordenado pela professora Rosineide P. Mubarak Garcia. A cada nova turma deste componente curricular, importantes contribuições para a área de avaliação das políticas públicas tem sido efetivadas, ora dando origem a produções que são apresentadas em eventos da área, ora produções divulgadas em periódicos científicos.

Todavia a estratégia dos autores de reunir algumas destas produções no presente livro foi muito bem vinda como contribuição para o aprimoramento das políticas públicas, campo que necessita sistematica-

¹ - Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social/UFRB.

mente de atualização. Obras com esse caráter são relevantes instrumentos de reflexão a gestores públicos e demais interessados na área, pois estimulam a percepção de que a políticas públicas; implantadas muitas vezes por meio de ações, projetos e programas; devem sofrer periódicos processos de avaliação que permitam o incremento de estratégias exitosas ou a correção de rumos de aspectos que possam comprometer os resultados pretendidos. A negligência ou omissão dos aspectos avaliativos de políticas públicas pode ser fator de insucesso da gestão e, portanto, deve ser integralmente evitada. Por outro lado, nem todo processo avaliativo implantado tem sido conduzido como forma de viabilizar o aprimoramento da ação pública, sendo assim um dos trunfos desta obra é justamente viabilizar aos leitores a reflexão acerca de diferentes modelos teóricos de avaliação, bem como discutir a aplicação de instrumentos e técnicas utilizados em processos avaliativos, inspirando os leitores no pensar ou no repensar do uso de estratégias de avaliação que podem ter melhor aplicabilidade a sua realidade profissional.

A contribuição desta obra também é rica do ponto de vista de sua abrangência no que tange as políticas públicas. A maioria dos autores é composta por egressos ou discentes ainda vinculados PP-GGPPSS ou mesmo profissionais ligados a prefeituras ou instituições públicas de ensino, além de docentes do próprio mestrado profissional. Todos os autores dessa forma atuam profissionalmente em órgãos públicos, seja na esfera municipal, estadual ou federal e assim discutem nos respectivos capítulos de sua autoria, aspectos da avaliação com olhares enriquecidos pela vivência nestas instituições públicas.

Desta maneira ao longo de dez capítulos os leitores terão a oportunidade de engrandecer seu conhecimento sobre a avaliação de políticas públicas aplicadas a diferentes áreas tais como: educacional, tecnológica, social, jurídica e administrativa. Essa diversidade de temáticas abordadas na obra amplia as possibilidades de que experiências de avaliação desenvolvidas em uma determinada área possam tra-

zer contribuições relevantes para outras áreas. Sob este prisma vale a pena que o leitor conheça todas as experiências abordadas na obra.

Por fim, faço votos para que os autores deste livro e outros que venham a se incorporar a este grupo de profissionais que compreendem a avaliação de políticas públicas como estratégia essencial para o aprimoramento da gestão pública, estejam mobilizados a continuar produzindo novas obras dentro desse tema, tão caro a todos os profissionais, independente de sua área de atuação.

Boa leitura a todos!

Cruz das Almas, 18 de maio de 2020.

Sumário

Prefácio

Alexandre Américo Almassy Júnior 7

Apresentação

Rosineide Pereira Mubarack Garcia 13

O lugar e o sentido da avaliação nas políticas públicas

Rosineide Pereira Mubarack Garcia 21

Políticas públicas de avaliação da educação básica

Jucélia Oliveira Santos, Eliane Vieira dos Santos e Rosineide Pereira Mubarack Garcia 39

Indicadores de evasão estudantil na gestão da IES

Thiago Louro de Araújo e Janete dos Santos 57

Atributos de qualidade do SIGAA da UFRB

Deise da Silva dos Santos, Rosineide Pereira Mubarack Garcia e Janete dos Santos..... 79

Avaliação do programa Juventude Viva em Cruz das Almas-BA

Hudson Wesley Silva e Silva e Lys Maria Vinhaes Dantas..... 103

Avaliação da política judiciária de resolução de conflito

Caroline Almeida da Silva e Jorge Antônio Santos Silva..... 123

Programa de avaliação de desempenho dos servidores técnico- administrativos da UFRB

Carine de Jesus Santana e Paulo José Conceição Santana..... 145

Avaliação do mestrado profissional GPPSS da UFRB

Silvana Sousa Louro e Rosineide Pereira Mubarack Garcia..... 163

| | |
|--|------------|
| Programa Criança Feliz: meta - avaliação da implementação | |
| Nilvia Lemos Barreto e Rosineide Pereira Mubarack Garcia..... | 187 |
| Avaliação dos controles internos da gestão de contratos | |
| Samara de Oliveira Santos Mascarenhas e Jorge Antonio Santos Silva..... | 205 |
| Sobre os autores | 225 |

Apresentação

Rosineide Pereira Mubarack Garcia

Paulo Freire (1996), na sua obra *Pedagogia da autonomia*, faz uma discussão sobre a busca permanente da aprendizagem, num processo colaborativo, educativo, crítico e emancipatório. Nesse contexto, os saberes necessários à prática educativa são abordados reconhecendo o ser humano, enquanto ser cultural, histórico, inacabado e consciente do inacabamento. Para o referido autor, “[...] a consciência do mundo e a consciência de si como ser inacabado necessariamente inscrevem o ser consciente de sua inconclusão num permanente movimento de busca” (FREIRE, 1996, p. 64).

A compreensão freiriana do despertar da consciência do inacabamento do ser humano, interligada à experiência educativa e investigativa, sobretudo, vivida de forma solidária e colaborativa, em certa medida, potencializa o pensamento crítico e a autocrítica de se colocar cidadão no mundo e transformá-lo. Assim sendo, é nesse espectro de relações de direitos sociais a educação, a saúde, a moradia, segurança etc., fundamentalmente, no acesso às políticas públicas, enquanto bem público e, não obstante, na relevância da atuação consciente do cidadão em contribuir com a elaboração das políticas públicas, bem como no monitoramento de sua implementação, no acesso às informações sobre o custo-efetividade, custo-benefício e seus impactos que, essencialmente, desvela aproximações de práticas avaliativas.

Outro aspecto a ser considerado é que a consciência do pensamento crítico e a autocrítica, enquanto julgamento propositivo e reflexivo sobre a observação, experiência, argumentos, dentre outros, compõem o processo avaliativo e permitem: definir ou redefinir, dialeticamente, as

estratégias; rever rumos; aprimorar os procedimentos metodológicos; redefinir objetivos e metas; ajustar o próprio percurso da ação; analisar criticamente os resultados apresentados e seus impactos.

Assim, nesse ambiente de reflexão sobre elementos que compõem a dinâmica da avaliação foi desenvolvido no Componente Curricular SCCA676 - Avaliação de Políticas Públicas - do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social (MPGPPSS) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) diversos artigos, todos com ênfase em alguma política ou programa social, envolvendo aproximações com as concepções, princípios, tipos e modelos de avaliação de políticas públicas.

Os textos desenvolvidos no referido Componente Curricular são resultados da experiência acadêmica, do esforço coletivo, da tomada de consciência de que somos seres inacabados e inconclusos e, principalmente, do empenho de adentrar a um campo que é bastante polissêmico, plural e dinâmico como o da avaliação de políticas públicas. Dentre os diversos artigos construídos, dez serão apresentados neste livro.

O livro intitulado *Avaliação de políticas públicas: concepções, modelos e casos* envolve uma discussão sobre conceitos e diferentes compreensões sobre a avaliação e sua importância na materialidade da política, visando a resolução de problemas públicos, assim como a apresentação de modelos teóricos de avaliação, suas estratégias, instrumentos e técnicas utilizadas nos processos avaliativos. É importante ressaltar que alguns estudos sobre a avaliação ou meta-avaliação são associados a programas ou políticas em andamento, em diferentes ambientes institucionais, municipais e governamentais.

O primeiro texto, **O lugar e o sentido da avaliação nas políticas públicas**, apresenta um entendimento de que avaliar a política pública é tão necessário quanto implementar a própria política. Para a autora, a avaliação deve permear todo o ciclo da política pública,

sendo estratégico que o processo ocorra antes, durante e depois da implementação da política. Quando ocorre antes, a avaliação precisa fornecer elementos que possam subsidiar, da melhor forma possível, com indicadores que contribuam na elaboração da política pública. Outrossim, ocorrendo durante a implementação ela permitirá, não apenas, monitorar, mas também modificar o percurso da própria ação, buscando custo-efetividade e custo-benefício. Não obstante, a avaliação ocorrendo na conclusão da ação, o processo avaliativo contribuirá com a análise dos resultados e seus impactos. Nesse contexto, fica evidente que um dos maiores desafios é definir o sentido e o objetivo da avaliação de uma política ou programa e suas implicações.

As avaliações das políticas públicas educacionais têm como objetivo avaliar políticas, programas e projetos relacionados à educação, com vistas a garantir a qualidade da educação ofertada pelas instituições. Por meio dos seus resultados é possível que gestores possam tomar decisões que perpassam tanto pela criação, reformulação, implementação e extinção de políticas. Nessa linha de entendimento, no segundo texto **Políticas públicas de avaliação da educação básica**, as autoras apresentam um estudo que tem como escopo discutir sobre avaliação das políticas públicas educacionais, apresentando os principais instrumentos de avaliação da educação básica brasileira, com enfoque no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Com os resultados, a pesquisa evidencia a importância das políticas avaliativas para a manutenção do processo de ensino e aprendizagem, respaldadas pelas macropolíticas educacionais que direcionam o processo em que por elas avaliam e são avaliadas.

No terceiro texto, **Indicadores de evasão estudantil na gestão das IES** os autores apresentam um estudo com o objetivo de discutir como a construção e elaboração de indicadores contribui para a formulação de uma política pública, bem como para auxiliar os

gestores institucionais na tomada de decisão. O trabalho apresenta reflexões de como as dimensões de gestão podem se relacionar ao enfrentamento da evasão de estudantes, ao pontuar a classificação dos indicadores e sua relação com fenômeno que se faz presente nas instituições de educação superior.

Com a evolução das tecnologias de informação e o advento da internet, universidades públicas têm utilizado Sistemas Integrados de Gestão (SIG) como mecanismos para favorecer a tomada de decisões por parte dos administradores e fortalecer suas políticas institucionais. Dessa forma, é possível conjeturarmos que por se tratar de um produto estratégico, é pertinente identificar os critérios de avaliação que possibilitem confirmar se o sistema escolhido e/ou implantado é de qualidade. Nessa perspectiva, no quarto texto, **Atributos de qualidade do SIGAA da UFRB**, as autoras apresentam um estudo que teve como objetivo avaliar se o Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA) implantado na UFRB atende aos requisitos dos atributos de qualidade. A fundamentação teórica aborda os conceitos de Sistemas Integrados de Gestão e de Atributos de Qualidade de Software, com base nas normas internacionais ISO/IEC.

No quinto texto, **Avaliação do programa Juventude Viva em Cruz das Almas/BA**, os autores discutem a implementação de uma política pública para os jovens de Cruz das Almas, destacando a importância de se criar mecanismos de avaliação das políticas públicas municipais. O estudo tem como objetivo apresentar o programa Juventude Viva, composto pelos dois projetos, Juventude Sem Fronteiras e o Grafite Legal, com ênfase na avaliação de políticas públicas. O referido programa é de iniciativa do Governo Federal com parceria dos entes subnacionais para os jovens inseridos em contexto de vulnerabilidades sociais. O estudo apresenta a missão dos projetos, as metas e os indicadores para realização da avaliação.

No sexto texto, **Avaliação da política judiciária de resolução de conflito**, os autores consideram em seus estudos que o modelo tradicional de resolução de conflitos utilizado pelo Poder Judiciário se apresenta insuficiente para o atendimento das demandas sociais. Assim, visando promover o descongestionamento do Poder Judiciário e proporcionar uma maior eficácia na prestação jurisdicional, o Conselho Nacional de Justiça - atento à crise vivenciada pela justiça brasileira - editou a Resolução nº 125 de 2010, para regular e disciplinar um novo modelo de solução de conflitos, baseado em mecanismos mais céleres e inovadores, como a conciliação e a mediação. Com o interesse de contribuir com essa discussão, diante desse cenário, o presente estudo propõe avaliar, através dos dados apresentados pelos Relatórios Justiça em Números, os resultados dessa nova política pública judiciária de resolução de conflito.

O sétimo texto, **Programa de avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos da UFRB**, foi elaborado a partir de uma pesquisa documental e bibliográfica, com objetivo descrever e problematizar o Programa de Avaliação de Desempenho (AVD) da UFRB, desde a sua implementação até o presente momento, bem como, apresenta os principais conceitos de avaliação de desempenho, o modelo adotado pela UFRB para proceder com a avaliação de seus servidores técnico-administrativos. Ao final, os autores apresentam uma análise do Programa de Avaliação de Desempenho por Competências da UFRB e problematizam algumas questões relevantes que podem contribuir para o aprimoramento do programa.

A avaliação é um processo de análise e acompanhamento da implementação de políticas, subsidiando desde o planejamento até o diagnóstico de resultados e fundamentando a tomada de decisões. No Brasil, em termos de políticas públicas educacionais, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) é responsável pelo processo avaliativo da pós-graduação *stricto sensu*,

através da Avaliação Quadrienal. A autarquia pode, inclusive, determinar o descredenciamento de programas que apresentem desempenho insatisfatório. A Avaliação Quadrienal representa, nesse sentido, um importante indicador do padrão de excelência dos programas de mestrado e doutorado em todo o país. Desse modo, no oitavo texto, **Avaliação do mestrado profissional em GPPSS da UFRB**, as autoras apresentam um estudo que teve como objetivo realizar uma análise acerca de possibilidades de aprimoramento do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social (GPPSS) com base na Avaliação Quadrienal/CAPES de modo a alcançar melhores níveis.

No nono artigo, **Programa Criança Feliz: meta-avaliação da implementação**, as autoras apresentaram um estudo sobre a meta-avaliação do Programa Criança Feliz (doravante PCF), implantado pelo Ministério da Cidadania no ano de 2016. O estudo foi realizado a partir do relatório final de avaliação de implementação do PCF, produzido pelo Ministério da Cidadania em 2019, e teve como destaque na meta-avaliação as limitações e potencialidades do PCF, verificando se os objetivos traçados na avaliação foram atingidos de forma adequada e eficaz, e se o desenvolvimento do referido programa nesses primeiros anos de implantação comprovou sua importância e eficiência.

No décimo artigo, **Avaliação dos controles internos da gestão de contratos**, os autores tiveram como objetivo discutir e propor uma reflexão sobre o Guia Referencial de Controle Interno (GRCI), enquanto ferramenta de avaliação e aperfeiçoamento da gestão pública, especificamente da área de contratos, evidenciando a necessidade de meta-avaliar o referido guia. Por meio das pesquisas descritiva e bibliográfica, analisaram-se os conceitos de *accountability* e a implementação do guia enquanto política pública de controles internos e de análise e gestão de riscos. Ao final, o texto aponta a necessidade de se avaliar o GRCI a partir do *checklist* de verificação dos controles in-

ternos da área de contratos, na tentativa de atestar-lhes a qualidade do processo avaliativo ou de evidenciar pontos que ainda precisem ser burilados.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

O lugar e o sentido da avaliação nas políticas públicas

Rosineide Pereira Mubarack Garcia

Introdução

O campo epistêmico da avaliação é tão polissêmico quanto o das políticas públicas. Nesse contexto, dificilmente existe consenso entre os diferentes autores que se dedicam aos estudos sobre a avaliação, principalmente no que diz respeito ao lugar e aos sentidos que a avaliação conecta com as políticas públicas. Não obstante, a princípio surgem várias conjecturas sobre as razões e a natureza do objeto avaliado, tais como: a) conhecimento da realidade, na perspectiva de mapear um cenário diagnóstico; b) realização do monitoramento das ações previstas e das realizadas; c) aprimoramento da própria política; d) prestação de contas para a sociedade; e) realização das ações como um controle contábil e burocrático; f) identificação dos resultados e dos impactos, auxiliando os gestores na tomada de decisão sobre a continuidade ou extinção da própria política ou, ainda, subsidiando a criação de novas políticas públicas, enfim, promovendo (auto)regulação e controle social. Mas de que política pública estamos falando?

Isso nos remete à compreensão inicial de que o termo “política” pode assumir duas conotações - *politics* ou *policy* – na perspectiva de países de língua inglesa. *Politics*, na concepção de Bobbio (2002), é a atividade humana ligada à obtenção e à manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre os homens. Já *policy* tem relação com as orientações para a tomada de decisão e ação. Nesse

sentido, o termo *public policy*, que significa “política pública”, conforme Secchi (2013, p. 1) “[...] trata do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas”.

Para Secchi (2013, p. 2), uma política pública “[...] é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Todavia, o modo como o enfrentamento do problema será abordado, por si só, apontará a intencionalidade de tratamento, resolução e lugar na agenda governamental. Também é importante ressaltar que a política pública, compreendida como política de Estado, é maior do que as políticas governamentais. Desse modo, evidencia-se não apenas a articulação do Estado com a sociedade, mas também a atuação das instituições e das organizações sociais.

Um problema público pode estar associado de forma transversal a diferentes áreas ou, mais especificamente, pode envolver setores específicos de uma determinada área em que ocorrerá a intervenção, por exemplo: saúde, educação, segurança, gestão, meio ambiente, emprego e renda, saneamento básico, habitação, previdência social, planejamento urbano, justiça e cidadania, economia, assistência social, relações internacionais, cultura, esporte, ciência, tecnologia, infraestrutura e transporte.

Apesar de o Estado não ser o único formulador de políticas públicas, no Brasil o Estado moderno termina assumindo o protagonismo na criação de políticas públicas, primeiro pela sua própria natureza de nascimento e existência de se colocar enquanto Estado moderno, caracterizando-se como criador de políticas públicas; segundo porque o Estado detém o monopólio do uso da força dos órgãos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; e terceiro, porque o Estado controla grande parte dos recursos nacionais (SECCHI, 2013).

De todo modo, o conjunto de ações prioritárias para planejar e implementar a política pública passa, necessariamente, por identificar

o problema público e torná-lo materializado na formação da agenda - seja uma agenda política, institucional ou governamental. Para Secchi (2013, p. 46), “[...] a agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes”, contudo, as escolhas e os critérios para defini-los como relevantes ou não, ou até mesmo se entram na agenda, envolvem aspectos objetivos e subjetivos na tomada de decisão, que vão desde as limitações de recursos humanos, financeiros, materiais e até mesmo a falta de interesse político dos gestores ou governantes em priorizar certas pautas em detrimento de outras. Outro elemento definidor na formação da agenda é a presença da pressão popular de movimentos e organizações sociais, profissionais, sindicais e outros segmentos da sociedade.

Nesse sentido, surgem outras questões no âmbito das Ciências Sociais que precisam ser refletidas quando se pensa em um problema público, tais como: o que compreendemos sobre um problema ser considerado como coletivamente relevante e demandante de uma intervenção do Estado? Se considerado como um problema “público”, quais são as estratégias adotadas pelos atores políticos e quais são os instrumentos de políticas públicas para resolver ou mitigar a situação? Quais os critérios e parâmetros para considerar a situação como sendo inadequada ou fora dos padrões ideais dos arranjos socioculturais, educacionais e econômicos? Quem são os atores/gestores que vão elaborar um conjunto de medidas e implementá-las para o enfretamento e resolução ou mitigação do problema?

Sobre o processo de elaboração de políticas públicas, para Matias-Pereira (2012, p. 104), esse processo “[...] é dividido, em geral, em fases sucessivas e interdependentes: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomadas de decisão, implementação, avaliação e extinção, que compõem um ciclo que se realimenta”. Porém, é fundamental reconhecer o aspecto político e

de gestão em que a política é formulada ou aprimorada no âmbito de um processo decisório pelos tomadores de decisão, bem como o uso dos indicadores, critérios e padrões preestabelecidos na resolução do problema social.

Outrossim, as decisões deveriam ser, predominantemente, tomadas a partir de uma pesquisa avaliativa realizada por gestores de políticas e programas. Para Secchi (2013, p. 63),

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de feedback sobre as fases antecedentes.

A partir dessas considerações, torna-se necessário colocar em discussão qual é o lugar da avaliação no ciclo da política pública e quais os sentidos em que a avaliação e os seus resultados serão utilizados pelos tomadores de decisão. Nesse sentido, há de se destacar a relevância da definição dos indicadores de qualidade, do modelo de avaliação, dos instrumentos e dos procedimentos que serão utilizados nas práticas avaliativas de políticas e programas.

O lugar da avaliação

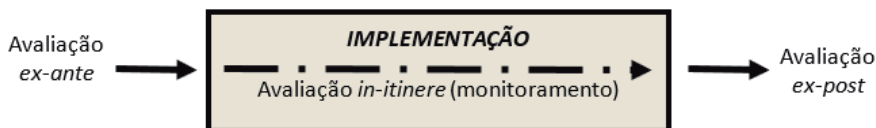
Antes da discussão sobre qual o lugar que o processo avaliativo deve ocupar no ciclo das políticas e programas, faz-se necessário fazer algumas reflexões sobre qual é o objeto de avaliação, os conceitos, as classificações, as metodologias e os instrumentos de avaliação de políticas e programas.

Sobre os possíveis objetos de avaliação, a autora Draibe (2001) destaca duas dimensões de estudo: os processos e os resultados. Os processos são estudos sobre os pontos que favorecem ou dificultam os procedimentos de implementação da política ou programa. Já os re-

sultados englobam o desempenho (produto do programa, definido em suas metas), o impacto (mudanças na situação dos beneficiados, provocados diretamente pelo programa) e os efeitos da política ou programa (são outros resultados do programa, sociais ou institucionais, esperados ou não, que acabam se produzindo em decorrência da avaliação).

Para Costa e Castanhar (2003), a avaliação tem vários momentos, a saber: avaliação *ex-ante* - etapa anterior à implementação - e avaliação *ex-post* - posterior à implementação - assim como a avaliação *in-itinere* - também conhecida como avaliação formativa ou monitoramento, que ocorre durante o processo de implementação da política para fins de ajustes imediatos, enquanto a política ainda está sendo implementada, conforme demonstrado na Figura 1.

Figura 1 – Os três momentos da avaliação



Fonte: Costa e Castanhar (2003).

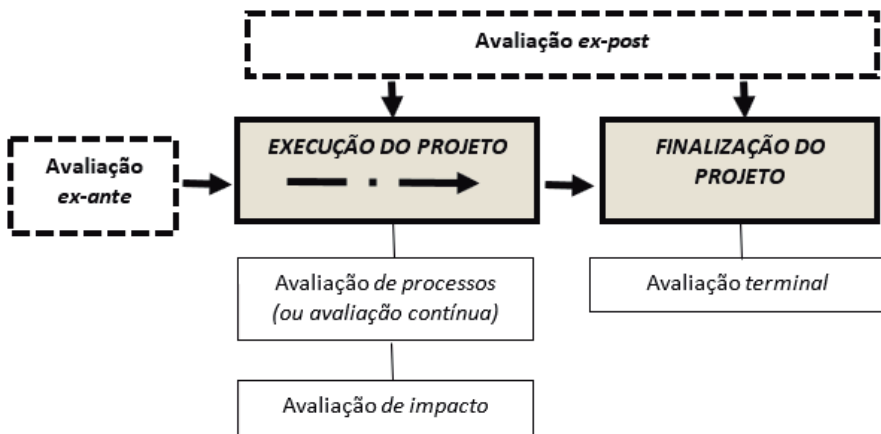
Ampliando os estudos sobre o processo avaliativo de políticas públicas, cabe ressaltar que apesar de o processo de monitoramento e de avaliação serem complementares, na essência, são processos distintos, pois o monitoramento consiste em utilizar um procedimento sistemático e periódico de coletar, registrar e analisar dados e informações sobre o processo de execução do plano, programa e/ou projeto, com ações e indicadores previamente planejados, não obstante a avaliação se utiliza desse sistema de monitoramento para realizar o julgamento e tomar as decisões cabíveis, tendo como referência a eficiência, a eficácia e a efetividade da política pública.

Nesse contexto, pode-se ainda aferir que a qualidade dos indicadores de acompanhamento que compõem o sistema de moni-

toramento contribui diretamente com a avaliação geral da política pública ou do programa, sua implementação, resultados e impactos e, conseqüentemente, com a qualidade e intencionalidade das ações dos gestores políticos. Entretanto, a ausência sistemática e periódica de informações mais precisas sobre a implementação das políticas e programas, materializadas no sistema de monitoramento, também pode representar o não lugar da avaliação da política pública, permitindo, assim, uma tomada de decisão enviesada sobre os resultados e impactos da própria política e programas e, principalmente, sobre seu custo/ impacto ou seu custo/efetividade.

Outra representação sobre os momentos e funções da avaliação nas políticas públicas, no tocante à distinção entre avaliação *ex-ante* e avaliação *ex-post* é apresentada pelos autores Cohen e Franco (2013), conforme Figura 2.

Figura 2 – Os dois momentos da avaliação



Fonte: Cohen e Franco (2013).

Para os referidos autores, a avaliação *ex-ante* é realizada ao começar o projeto, antecipando fatores considerados no processo deci-

sório, ou seja, tem por finalidade proporcionar critérios racionais para definir se o projeto deve ou não ser implementado, assim como melhor ordenar o grau de eficiência para alcançar os objetivos que serão perseguidos, caso o projeto seja implementado. Da mesma maneira, a avaliação *ex-post* ocorre quando o projeto já está em execução ou já está concluído e as decisões são adotadas tendo como base os resultados efetivamente alcançados. Na perspectiva das decisões na avaliação, quando o projeto está em andamento, as decisões qualitativas referem-se à eficiência operacional e ao impacto em dar continuidade ou não ao projeto. Na perspectiva das decisões em caso de projetos finalizados, as decisões qualitativas referem-se à avaliação de impacto, permitindo a realização ou não de projetos similares, já às decisões quantitativas caberão ajustes ou não na programação das ações.

A avaliação de processo, de resultados e de impacto, que é realizada enquanto o projeto está sendo implementado, serve para reprogramar a execução do mesmo. A avaliação terminal, por sua vez, tem como propósito aprender da experiência e utilizá-la para a formulação de projetos semelhantes (COHEN; FRANCO, 2013, p. 75).

Com base nesses dois modelos apresentados, podemos conjecturar que a avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios ou parâmetros, indicadores quantitativos e/ou qualitativos e padrões que, no conjunto, permitam o julgamento e a tomada de decisão sobre as condições de funcionamento da política pública, bem como a metodologia, as técnicas, os instrumentos de coletar dos dados e quem serão os avaliadores que vão analisar e compor o relatório de avaliação.

Os autores Matias-Pereira (2012, p. 108) e Secchi (2013) apresentam os principais critérios usados no processo avaliativo de políticas públicas e programas governamentais, a saber:

- a) Economicidade: refere-se ao nível de utilização de recursos (*inputs*);

- b) Produtividade: refere-se ao nível de saídas de um processo produtivo (*outputs*);
- c) Eficiência econômica: trata da relação entre *outputs* (produtividade) e *inputs* (recursos utilizados);
- d) Eficiência administrativa: trata do segmento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos;
- e) Eficácia: corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos;
- f) Equidade: trata da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública.

Os critérios são operacionalizados por meio de indicadores através de artifícios que podem ser utilizados para medir e acompanhar a eficiência e a eficácia do próprio indicador. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) (2000) elaborou um manual com técnicas para auditoria, no qual explicita as qualidades necessárias para um indicador em um sistema de avaliação, a saber: validade, confiabilidade, simplicidade, acessibilidade, estabilidade, representatividade, praticidade, independência, seletividade, cobertura e economicidade.

Os padrões ou parâmetros são referências comparativas aos indicadores. Para Secchi (2013), existem três padrões, a saber: padrões absolutos, padrões históricos e padrões normativos. Os padrões absolutos são metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas anteriormente à implementação da política pública. Os padrões históricos são valores ou descrições já alcançadas no passado e que facilitam a comparação por períodos (meses, anos) e, por consequência, geram informações sobre o declínio ou a melhora da política pública. Os pa-

drões normativos são metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas com base em um *benchmark* ou *standard* ideal.

Levando em consideração a função de quem realiza a avaliação e os seus objetivos, para os autores Cohen e Franco (2013), as avaliações podem ser classificadas em quatro tipologias: externa, interna, mista e participativa.

A avaliação externa é a avaliação realizada por pessoas que não integram a instituição responsável pela implementação da política ou do programa. Geralmente são profissionais que possuem experiências e *expertises* em metodologia de avaliação. Torna-se oportuno destacar que as avaliações externas tendem a dar mais importância ao método de avaliação do que ao conhecimento específico da área em que o projeto foi desenvolvido. Nesse sentido, expressa-se uma das suas vantagens, que é a isenção e objetividade dos avaliadores, além da possibilidade de comparação dos resultados obtidos no caso concreto com outros programas similares já realizados.

A avaliação interna é a avaliação realizada por pessoas de dentro da instituição onde foi implementada a política ou o programa. Geralmente são profissionais que colaboraram ou participaram de alguma forma na elaboração e/ou implementação do projeto. Uma das grandes vantagens é a oportunidade de aprendizagem institucional sobre a atividade realizada, assim como as chances de formação do próprio quadro de profissionais envolvidos com o projeto da instituição. Todavia, há de se ressaltar a necessidade de uma maior vigilância metodológica da avaliação por parte dos avaliadores, devido à aproximação no desempenho da função de avaliador tendo vínculos com a própria instituição gestora do projeto, ocorrendo choques de interesses entre as diferentes funções. Além disso, a avaliação interna poderá promover a cultura da autoavaliação dos profissionais envolvidos na implementação da política ou programa, assim como poderá

ser coordenada por profissionais da própria instituição que tenham conhecimento metodológico em avaliação e que não estejam diretamente envolvidos com a formulação e execução do projeto.

A avaliação mista é a avaliação que procura combinar os dois tipos de avaliação, interna e externa, possibilitando que os avaliadores externos realizem o seu trabalho em parceria com os integrantes envolvidos na formulação e/ou execução do projeto. Dessa maneira, pretende superar as dificuldades e limitações das duas avaliações já mencionadas e, ao mesmo tempo, potencializar as vantagens de ambas as avaliações.

A avaliação participativa é a avaliação realizada envolvendo a população-objeto do projeto, compreendida como os beneficiários das ações. Um dos objetivos dessa modalidade de avaliação é reduzir o distanciamento entre o avaliador e os beneficiários. De todo modo, a estratégia participativa é o método mais eficaz para a ampla adesão da comunidade no planejamento, na programação, execução e avaliação destes, principalmente quando se trata de projetos sociais.

Sobre avaliações centradas nos participantes, os autores Worthen, Sandes e Fitzpatrick (2004) elencam quatro características com relação ao contexto em que a avaliação usa a abordagem participativa, a saber: a) dependem do raciocínio indutivo, pois a compreensão do problema decorre da observação e são desvendadas do ambiente do programa; b) usam multiplicidade de dados, pois a compreensão decorre da assimilação de um grande volume de dados, subjetivo e objetivo, quantitativo e qualitativo, dos fenômenos que estão sendo avaliados; c) não seguem um plano padronizado, pois o processo de avaliação evolui à medida que os participantes ganham experiência na atividade e na compreensão do próprio processo de avaliação; d) representam realidades múltiplas, não realidades simples, pois as pessoas veem as coisas e as interpretam de formas diferentes, nesse

sentido, o avaliador precisa captar as diferentes realidades e retratá-las sem sacrificar a complexidade do programa.

A abordagem centrada nos participantes enfatiza o elemento humano da avaliação. Dirige a atenção do avaliador para as necessidades daqueles para quem a avaliação está sendo feita e enfatiza a importância de um objeto ambicioso: ver o programa de diferentes pontos de vista (WORTHEN; SANDES; FITZPATRICK, 2004, p. 240).

Contudo, os diferentes tipos de avaliação de políticas e programas apresentam seus pontos fortes e suas limitações, assim como, a depender do objeto do projeto, da metodologia adotada, das competências da equipe avaliadora, dos recursos humanos e orçamentários limitados, os pontos fortes podem representar as limitações e desafios do próprio processo de avaliação. Além disso, os diferentes interesses dos tomadores de decisão sobre a continuidade, extinção, aprimoramento e ampliação da própria política avaliada vão dar sentido ao lugar que a avaliação ocupa no ciclo das políticas públicas e programas governamentais.

O sentido da avaliação

As razões pelas quais a avaliação ocupa lugar no ciclo de políticas e programas governamentais estão diretamente interligadas com os sentidos e as motivações pelas quais os tomadores de decisões legitimam as suas ações e decisões políticas. Além disso, é importante destacar que a avaliação de políticas públicas e programas no cenário brasileiro passa a ser uma pauta da agenda da administração pública na década de 1980, em decorrência de mudanças na descentralização de políticas, dando aos Estados e municípios brasileiros a autonomia relativa de controle dos gastos públicos. Nesse sentido, a avaliação de políticas públicas, assim como as políticas de avaliação,

passam a ser ferramentas estratégicas essenciais para o monitoramento do gasto público e da qualidade das ações governamentais.

Para Matias-Pereira (2012), o interesse pela avaliação na década de 1980 ganhou uma dimensão em função do processo de modernização da administração pública no Brasil, notoriamente quando os governos passaram a dar prioridade para as questões de eficiência, eficácia, efetividade e *accountability* da gestão pública, configurando nesse momento um novo paradigma da administração pública.

Nesse contexto, o processo avaliativo e as estratégias utilizadas de monitoramento e controle, assim como a definição de indicadores, qualitativos e/ou quantitativos, podem aumentar de forma significativa a percepção sobre os resultados da política pública, a fim de melhorar cada vez mais os resultados e impactos das ações implementadas. Todavia, os resultados da avaliação, sistematizados nos relatórios, podem levar à continuidade da política pública, à reestruturação e aprimoramento da política pública e à extinção da própria política. Porém, também existem políticas públicas com prazos de validade já determinados, pois foram elaboradas para resolver um problema específico ou contextual, assim como podem ter uma vigência determinada por lei ou de acordo com a discricionariedade do *policymaker*.

Levando em consideração a complexidade do processo avaliativo e, por conseguinte, as implicações e as consequências dos tomadores de decisões sobre o problema público, questiona-se: o que avaliar? Para que se avalia? Para quem se avalia? Quem são os financiadores da avaliação? E quem são os destinatários dos resultados da avaliação?

Para Worthen, Sandes e Fitzpatrick (2004), existem vários grupos ou indivíduos que afetam ou são afetados por um estudo avaliativo: financiadores, clientes, interessados e público-alvo. O financiador de uma avaliação é o órgão ou indivíduo que autoriza essa avaliação e fornece os recursos e as condições necessárias para a sua realiza-

ção. O cliente é o órgão ou indivíduo específico que pede a avaliação. É importante destacar que nem sempre o financiador e o cliente são os mesmos, mas em alguns casos o patrocinador do programa pode ser o mesmo que solicita a avaliação. Os interessados são aqueles que têm algo a ganhar com o programa a ser avaliado ou com os resultados da avaliação. O público-alvo abrange indivíduos, grupos e órgãos que têm interesses na avaliação e recebem seus resultados.

Nesse contexto, é relevante compreender os motivos pelos quais a avaliação está sendo solicitada, assim como qual é o propósito e como será feito o uso dos resultados da avaliação. Por conseguinte, é importante que os avaliadores compreendam quais os propósitos, os procedimentos e as intencionalidades dos financiadores da avaliação, bem como quais as razões que darão início a uma avaliação de políticas e programas.

O uso da avaliação pode ser aplicado em diferentes dimensões, seja no âmbito do uso informacional da avaliação, seja pela função educativa da avaliação, enquanto processo de formação entre os agentes envolvidos e os próprios beneficiários da política. Conforme os autores Worthen, Sandes e Fitzpatrick (2004), os usos informacionais da avaliação, de modo geral, potencializam e aumentam a compreensão a respeito do valor do programa, por legisladores, gestores de programas ou por equipe executora de programas. Seguem alguns exemplos de uso informacional da avaliação:

1. Determinar se existe necessidade suficiente de dar início a um programa e descrever o público-alvo.
2. Ajudar no planejamento identificando modelos e atividades potenciais do programa que podem ser realizadas para atingir certas metas.
3. Descrever a implementação do programa e descobrir se houve mudanças em relação ao modelo.
4. Descobrir se certas metas ou objetivos do programa estão sendo alcançados nos níveis desejados.

5. Julgar o valor integral do programa e seu valor e custo relativo comparados a programas do mesmo tipo (2004, p. 273).

Igualmente, podem existir outras aplicabilidades do uso da avaliação, com ênfase informacional, em que as intencionalidades podem não estar explícitas de forma mais objetiva, principalmente quando se trata de tomada de decisões que envolvem questões subjetivas sobre os critérios de definição da equipe avaliadora, divulgação de relatórios parciais e/ou totais com os resultados da avaliação, da definição de instrumentos insuficientes para a recolha dos dados e metodologias de avaliação de projetos sociais sem o envolvimento dos participante-beneficiários da política.

Outro uso da avaliação, caracterizado como uso não informacional, é a dimensão da função educativa da avaliação. Para Worthen, Sandes e Fitzpatrick (2004, p. 275), “[...] outro uso importante da avaliação é seu papel de educar os outros não só em relação ao programa que está sendo avaliado, mas também aos meios alternativos de tomar decisões”, sobre o que motivou a elaboração da própria política e programa, seus resultados obtidos, a resolução parcial ou integral do problema e, dentre outros aspectos, a implementação e execução da política pública.

Outro aspecto relevante sobre o uso da avaliação compreendida com função educativa é colocar no cerne da questão o acesso das informações pelo cidadão e, nesse sentido, “[...] a avaliação, na medida em que gera informações consistentes e aumenta a transparência, contribui para a elevação do nível de cidadania” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 115). Frequentemente, o cidadão munido de informações se sente capaz de exercer o princípio democrático de regulação e autorregulação sobre as ações e gastos do governo, assim como se sentem coparticipantes das futuras decisões sobre as políticas públicas e os

seus gestores. Aliás, esse não seria um dos sentidos mais fundamentais da avaliação? Fomentar cada vez mais o senso crítico e cidadão em zelar pelo que é público de direito e tornar-se um agente promotor e avaliador de políticas públicas?

Considerações finais

Para avaliar a política pública é essencial conhecer os conceitos, a história, os motivos, o perfil dos sujeitos-beneficiados, a dotação orçamentária destinada à implementação e à execução da política e, não obstante, as razões pelas quais desencadeou a construção da própria política, bem como os interesses que levaram a colocar o problema público na formação da agenda governamental.

A avaliação de um plano, programa ou projeto envolve essencialmente uma complexidade de dispositivos técnicos, políticos e de gestão que, de certo modo, definirão a intencionalidade de resolução ou não resolução do problema público e suas consequências. De todo modo, é importante destacar a relevância dos meios (processos, estratégias e dispositivos) e fins (resultados) da avaliação de políticas públicas. Nessa perspectiva, os fins estão diretamente associados à dimensão ética na utilização dos resultados da avaliação, pois podem ser úteis ao debate político, inclusive na manipulação da opinião pública a favor ou contra a efetividade dos resultados de uma determinada política pública. Contudo, a dimensão metodológica-conceitual e os meios utilizados no processo avaliativo, assim como a finalidade da avaliação e o compromisso ético-profissional dos avaliadores da política podem, por si só, anunciar a credibilidade, veracidade e confiabilidade dos resultados da avaliação realizada.

O sentido e o lugar da avaliação estão intimamente atrelados ao campo teórico da pesquisa, da administração e da gestão, em definir a razão pela qual a avaliação da política será essencial. Coloca-se

a necessidade de acompanhamento do grau de efetividade, eficiência e eficácia da política e, portanto, a necessidade da elaboração/planejamento de um sistema qualificado de monitoramento que ofereça indicadores, quantitativos e qualitativos, que potencializem a tomada de decisão.

Por fim, a avaliação pode apresentar diferentes propósitos e aplicações e, assim, conseqüentemente, ter usos variados dos seus resultados. Todavia, é essencial ressaltar que o lugar e o sentido da avaliação no ciclo das políticas dependerão da compreensão epistemológica, filosófica e metodológica da natureza de realizar o processo avaliativo em políticas e programas, em consonância com o compromisso ético dos avaliadores e dos tomadores de decisão para com o bem-estar social.

Referências

BOBBIO, L. *Decisione*. In: CAPANO, G.; GIULIANI, M. **Dizionario di Politiche Pubbliche**. Roma: Corocci, 2015.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, set.-out., 2003.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M.C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97-109, out., 2005.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de planejamento governamental: foco nas**

políticas públicas e nos indicadores sociais. São Paulo: Atlas, 2012.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Técnicas de Auditoria**: indicadores de desempenho e mapa de produtos. Brasília: Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de Programas**: concepções e práticas. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Gente: 2004.

Políticas públicas de avaliação da educação básica

Jucélia Oliveira Santos

Eliane Vieira dos Santos

Rosineide Pereira Mubarack Garcia

Introdução

O emprego da avaliação nas políticas públicas educacionais brasileira ganhou força a partir da década de 1980, se intensificando nas duas décadas seguintes. De tal modo, chegou aos dias atuais de forma abrangente, ocupando lugar de destaque tanto no cenário educacional do Brasil como mundial. Antes disso, a eficiência dos sistemas de ensino brasileiros e a qualidade da instrução escolar era medida baseando-se unicamente no acesso e na continuidade dos estudos.

Em decorrência das crises econômicas e sociais que o mundo enfrentava após a década de 1970, instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), fizeram grandes investimentos, na década de 90, em países emergentes e de terceiro mundo, como a exemplo o Brasil, através da concretização de programas para diversas áreas sociais, incluindo a educação. A forte influência desses organismos no campo da educação exigia monitoramento e avaliação da prática docente e dos resultados educacionais, como uma forma de acompanhamento do uso dos recursos investidos e como condição para a continuidade do financiamento.

Dialogando com as recomendações dos órgãos supracitados, o movimento pela reforma da administração pública, nos anos 1990 (encabeçado por ideólogos neoliberais), também priorizava a eficiên-

cia e a qualidade da educação, com o mínimo possível de investimento. Nesse cenário, o Estado brasileiro começava a ser questionado tanto sobre o acúmulo de funções como sobre os efeitos de suas ações, havendo uma inclinação para repensar qual o papel da máquina estatal, já que ela passou a demonstrar dificuldade de se sustentar com o que arrecadava e de oferecer bens e serviços a contento da população.

Essa regulação da educação é responsável pelo surgimento de várias medidas, no sentido de solucionar a ineficiência presente nos sistemas escolares, ao mesmo tempo em que racionaliza os recursos. Sendo assim, a avaliação das políticas educacionais aparece como uma ferramenta capaz de averiguar a efetividade dos objetivos e dos resultados, simultaneamente como uma tática para justificar a economia dos gastos públicos nesse segmento, assim como o custo-benefício.

Outro fator que deve ser considerado como indutor da ampliação do campo da avaliação educacional diz respeito ao avanço sobre o direito à educação, consubstanciado pela Constituição Federal, aprovada em 1988. Isso fez com que diversas políticas públicas educacionais fossem implantadas, no sentido de ampliar o acesso e a melhoria do desempenho escolar dos estudantes.

Essa ampliação das políticas foi fortalecida com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996 e, como consequência, assistimos a centralização da avaliação sob a égide do Estado. Tanto que, no seu artigo 9º, inciso VI, fica sob a incumbência da União o dever de “[...] assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 1996).

Daí torna-se possível compreender como se deu a instituição de avaliações externas em larga escala, dentre as quais merece destaque o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), por ser considerado o instrumento de avaliação mais abrangente dessa etapa

e também por gerar dados relevantes acerca da situação na qual se encontra a educação do país. A evidência disso é que seus resultados são utilizados como uma das fontes de dados para cálculo da nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Este texto discute sobre a avaliação das políticas públicas educacionais, apresentando os principais instrumentos de avaliação da educação básica brasileira, com enfoque no SAEB, destacando alguns de seus riscos e potencialidades. Na perspectiva metodológica, o estudo se trata de uma pesquisa bibliográfica, com ênfase na revisão sistemática e científica em que foram utilizados como fonte de investigação livros e artigos científicos que versam sobre políticas educacionais, avaliação de políticas para a educação, sistemas de avaliação e resultados escolares. A investigação também envolveu uma pesquisa documental em que colocou como ponto fulcral o mapeamento e estudo de documentos oficiais sobre as políticas educacionais vigentes, tais como: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Plano Nacional de Educação, estabelecendo conexões com as políticas de avaliação contempladas no SAEB.

O texto está estruturado em três seções: a primeira introduz e contextualiza o tema desenvolvido no decorrer do trabalho. Em seguida, a segunda discorre sobre políticas públicas educacionais brasileiras. Na sequência, a terceira apresenta de forma breve os principais instrumentos de avaliação da educação básica brasileira, destacando o SAEB e, por fim, são traçadas algumas conclusões preliminares.

Avaliações e as políticas educacionais

Os recentes dados nacionais e internacionais sobre os resultados escolares e o desempenho dos estudantes brasileiros colocam em evidência a necessidade de um estudo sobre o sistema educacional e as políticas públicas de avaliação, destarte também uma discussão sobre as políticas públicas educacionais vigentes nas últimas décadas e os seus

impactos para a sociedade brasileira, na busca da garantia e efetivação destas, para que seus resultados promovam o bem-estar da sociedade.

Posto isso, faz-se necessário discutir, mesmo que brevemente, o significado de política pública, em função de se alinhar uma compreensão de política educacional, tema de principal interesse deste trabalho.

Azevedo (2003, p. 38) define política pública como “[...] tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”, demonstrando o quanto a política está diretamente ligada com a forma de governo vigente e o contexto histórico em que vive a sociedade em questão. Apresentando uma visão semelhante, porém mais ampliada, Souza (2003, p. 13) conceitua política pública enquanto:

Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e ou entender por que o como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.

Em desdobramento a essas definições, podemos considerar como política pública toda ação (ou ausência dela) e decisão tomadas pelos governos em todas as suas esferas, com participação ou não dos entes privados, buscando impactar positivamente na realidade de grupos e/ou segmentos sociais, culturais, econômicos, dentre outros. Em meio a esses segmentos, destacaremos, neste trabalho, as políticas desenvolvidas para a educação, de grande relevância para a garantia da cidadania e formação humana.

Baseando-se nas conceituações supramencionadas, podem-se inferir políticas educacionais como decisões e ações ou inações governamentais no campo da educação escolar, buscando definir as finalidades de um processo formativo.

As políticas para a educação enquanto programas, ações e decisões governamentais podem interferir na desigualdade social, seja trazendo melhorias na qualidade de vida de determinados grupos, seja contribuindo para reproduzir/ou ampliar as condições de vulnerabilidade de determinados segmentos da população, conforme aponta Pires (2019). A busca pela melhoria do sistema educacional brasileiro partiu da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). A partir dela, inúmeros direitos sociais foram reconhecidos, mas, é sabido que ainda hoje encontramos percalços na efetivação de tais direitos constitucionais como, por exemplo, a garantia de uma educação básica de qualidade para todos, o que deu margem para o surgimento de várias políticas no âmbito educacional.

Como exemplo, temos a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394/96, sendo consequência da promulgação da CF de 88. Essa é a principal lei educacional em vigência e ficou conhecida como Lei Darcy Ribeiro, homenagem feita a esse educador que teve papel importante em sua construção. Em seus 92 artigos são apontadas especificidades da educação infantil, ensino fundamental, médio e superior, além de outras modalidades de educação. Entre os pontos abordados, a LDB traz a garantia de uma educação gratuita para o ensino fundamental e médio, as funções e atribuições do governo em suas três esferas (federal, estadual e municipal) e das instituições de ensino, a gestão do ensino e outros elementos.

A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação são marcos histórico na garantia do direito a uma educação de qualidade para todos os indivíduos, sem distinção de raça, cor e etnia, reconhecendo-a como um dos direitos fundamentais da pessoa humana. Tais leis foram aprovadas em um contexto de lutas e debates sociais em que estavam sendo pautados novos jeitos de pensar a educação do país.

Em virtude disso, apresentou-se nas últimas décadas um aumento expressivo no número de políticas públicas destinadas à educação, as-

pirando pela melhoria do ensino, do acesso e permanência, da estrutura física, da gestão, do material didático, da formação de professores, enfim, da qualidade educacional em geral. Dentre as inúmeras políticas educacionais, algumas delas se destacam, como o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O PNE tem uma longa história no cenário educacional brasileiro. Apesar de existir uma proposta desde a década de 1960, somente em 1996 tivemos a criação do primeiro plano para o decênio 2001-2010. Como o próprio nome já diz, essa política consiste num plano de educação que estabelece diretrizes, objetivos e metas para a educação organizada em sistemas de ensino, a serem alcançadas no prazo de 10 anos. Nesse sentido,

O Plano Nacional de Educação tem como objetivo assegurar a continuidade das políticas educacionais e articular as ações da União, dos estados e dos municípios, ao mesmo tempo que se preserva a flexibilidade necessária para fazer face as contínuas transformações nas áreas sociais. O Plano procura traduzir, em termos de metas claras e objetivas, os princípios norteadores da educação nacional formulados na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases, de forma a concretizar os objetivos consagrados nesses documentos. Considerando que a construção de um sistema educacional capaz de oferecer (BRASIL, 1998, p. 12).

Passado o decênio de vigência, foi realizada uma avaliação geral do plano e constatou-se que inúmeras metas não foram cumpridas dentro do tempo estipulado, devido a alguns problemas como, por exemplo, a falta de investimento em educação por parte do governo federal.

Considerada a sua importância frente ao sistema educacional brasileiro, em 2011 o plano foi reformulado. Contudo, em virtude de impasses políticos, ocorridos na gestão do Governo Federal da época, as discussões e a análise do documento ficaram estagnadas, levando quatro anos para que a educação tivesse um novo plano. Finalmente, no ano de 2014 ele entrou em vigor, com duração até o ano de 2024.

Em 2007, tivemos a criação do PDE, outra política de grande relevância para o nosso país, com prazo de 15 anos de vigência. Trata-se de um conjunto de programas que visa melhorar a educação no Brasil, em todas as suas etapas, pela via do atendimento às escolas com baixo resultado no IDEB. Entretanto, ele acabou sendo descontinuado antes do prazo, mas muitos de seus programas e iniciativas vigoram de forma isolada ao plano até os dias atuais. Seus princípios eram fundamentados nas subáreas: educação sistêmica, ordenação territorial e desenvolvimento, buscando desenvolver a educação e o território brasileiro, tendo como propósitos qualidades e potencialidades. O plano era composto por cinco eixos distintos, sendo eles: educação básica, educação superior, educação profissional, alfabetização e diversidade.

O PDE visava à melhoria do sistema educacional brasileiro, através de medidas para identificação dos problemas e desenvolvimento de estratégias para solucioná-los. Todos os seus planos e programas foram articulados com ações oriundas da União, dos estados e municípios, a fim de combater os problemas sociais que dificultam a construção de uma educação que garanta uma aprendizagem qualitativa.

É importante salientar que as políticas mencionadas até aqui têm como princípio a melhoria do sistema educacional, por reconhecer que ele tem o “[...] compromisso com o aperfeiçoamento humano, com o aprofundamento da democracia, com as demandas de justiça e de cidadania ativa” (LIMA, 2012, p. 15).

Em 2007 o governo criou o IDEB, que definiu o indicador de qualidade educacional a partir dos resultados do fluxo escolar e das médias dos desempenhos nas avaliações. Os resultados do IDEB fornecem o panorama geral da educação brasileira. Seu cálculo é feito a partir da aprovação escolar, informada no Censo Escolar realizado anualmente, e dos resultados das médias das avaliações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Os resultados da

Prova Brasil correspondem à média do IDEB por escola e município e os do SAEB correspondem aos resultados dos estados e da União.

Políticas de avaliação da educação

Junto com a ampliação das políticas, nasceu a necessidade de pensar em ações para seu monitoramento e avaliação (FARIA, 2005; JANUZZI, 2011), o que culminou na criação de outras políticas educacionais com esse fim. Como afirmam Nanni e Santos Filho (2016, p. 130), “[...] é de suma importância que as mesmas sejam avaliadas com o objetivo de oferecer resultados não só utilizáveis como também confiáveis e transparentes”, visto que programas, projetos e políticas que não geram efeitos positivos para o seu público alvo não devem ser sustentados, dada a necessidade do uso responsável e eficiente dos recursos públicos.

A política de avaliação educacional brasileira avançou consideravelmente nas duas últimas décadas, como implicação das recomendações de mudanças nos sistemas escolares, encabeçadas por instituições financeiras internacionais (ALTMANN, 2002) e pela reforma da administração pública (FAGUNDES; MOURA, 2009).

Nesse contexto, a avaliação das políticas de educação preocupava-se, sobretudo, com a mensuração do nível e o alcance das metas e objetivos (produtos) instituídos pelos governos e órgãos financiadores, já que estes não davam a devida importância aos processos, às mudanças efetivas na realidade das crianças e aos jovens envolvidos, além de outros fatores escolares, internos e externos, que interferem na aprendizagem dos alunos, conforme aponta Silva (2010).

A regularização da prática de monitoramento e avaliação do ensino escolar deu-se por meio da implantação de sistemas para todas as etapas e algumas modalidades da educação formal, constituindo uma sólida política de avaliação educacional. Em conformidade com Castro (2009, p.5):

[...] a política de avaliação engloba diferentes programas, tais como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb, o Exame Nacional do Ensino Médio – Enem, o Exame Nacional de Cursos – ENC, conhecido como Provão e, posteriormente, substituído pelo Exame Nacional de Desempenho do Ensino Superior – Enade, o Exame Nacional de Certificação de Jovens e Adultos – Enceja, o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – Sinaes, a Prova Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb. Em conjunto, estes sistemas, ao lado da Avaliação da Pós-Graduação da Capes – o mais antigo sistema de avaliação do país no setor educação –, configuram um macrossistema de avaliação da qualidade da educação brasileira.

Alguns desses programas foram sendo aprimorados com o passar dos anos, seja pela via de reformulação de práticas já utilizadas, seja pelo incremento de novos instrumentos. Todavia, não é plausível tratar de avaliações externas em larga escala sem antes discorrer sobre o INEP que, conforme descrito no seu próprio portal, trata-se de “[...] uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Sua missão é subsidiar a formulação de políticas educacionais dos diferentes níveis de governo com intuito de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país” (BRASIL, 2018, s/p). Por conseguinte, esse órgão é responsável por realizar todas as avaliações e censos educacionais, além de sistematizar os indicadores da educação, em âmbito nacional.

No portal do INEP, os sistemas e instrumentos de avaliação nacionais estão organizados em duas seções: educação básica e ensino superior. Com relação à primeira seção, foco deste trabalho, as principais avaliações realizadas são o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e as que compõem o SAEB.

Além das avaliações desenvolvidas no Brasil, os estudantes da educação básica ainda passam por avaliação de âmbito internacional, através do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), realizada pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em que os países avaliados recebem uma nota de

O a 10. Aplicada no Brasil desde 2000, sob a coordenação do INEP, o país está na corrida para obter nota 6,0 até 2022, de modo que possa entrar na média dos países que compõem a OCDE (SILVA, 2010).

O Quadro 1 apresenta, de forma sintetizada, os principais instrumentos de avaliação da qualidade da educação básica brasileira.

Quadro 1 – Instrumentos de avaliação da educação básica

| | ANEB (Avaliação Nacional da Educação Básica) | ANRESC (Avaliação Nac. do Rendimento Escolar/Prova Brasil) | ANA (Avaliação Nacional da Alfabetização) | ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) | PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos) |
|-----------------------------|---|--|---|---|--|
| O que é/o que avalia | Avaliação amostral. Apresenta os resultados do país, das regiões e das UFs, nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática. | Avaliação censitária. Apresenta resultados por escola, município, Unidade da Federação e país, nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática. | De caráter censitário. Avalia os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática e as condições de ensino nas escolas | Avalia o desempenho individual do aluno ao término da educação básica nas áreas: Ciências da Natureza e suas tecnologias, Ciências Humanas e suas Tecnologias, Linguagens e Códigos e Matemática, mais Redação. | Avaliação amostral. Avalia sistemas educacionais de 65 países (membros da OCDE e países convidados), nas áreas de Linguagem, Matemática e Ciências. |
| Quem faz | Alunos das redes públicas e privadas do 5º e 9º anos do EF e no 3º ano do EM, da área rural e urbana. | Alunos do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental das escolas públicas de área rural e urbana. | Alunos do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas | Estudantes que estão concluindo ou que já concluíram o Ensino Médio | Estudantes na faixa dos 15 anos dos 65 países participantes |
| Quando | Bianual | Bianual | Anual | Anual | Triannual |

Fonte: Instituto Unibanco (2016), adaptado pelas autoras a partir de dados do INEP/MEC (2018).

A ANEB, ANRESC e a ANA fazem parte do SAEB, sistema que traz os resultados mais gerais da educação brasileira, o que possibilita o planejamento de políticas educacionais, no sentido de melhorar a qualidade, a equidade e ampliar o acesso à educação.

O SAEB foi criado em 1990, num contexto de reformas educativas, recomendadas por instituições internacionais e por ideólogos da reestruturação do Estado, ambas no auge nas décadas de 1980 e 1990. Segundo Santos e Lima (2014, p. 31), a partir de sua implantação, “[...] os processos de avaliação foram adquirindo centralidade nas políticas para a Educação Básica”.

Tal sistema tem como objetivo “[...] gerar e organizar informações sobre a qualidade de ensino, possibilitando o monitoramento das políticas públicas e a melhoria da qualidade de ensino no país. [...] monitorar a equidade e a eficiência dos sistemas escolares” (ALTMANN 2002, p. 83). De acordo com Castro (2009), as medidas focadas na aprendizagem e na instituição escolar são as que surtem mais efeitos positivos no progresso da educação, no âmbito das experiências nacionais ou internacionais.

Nem sempre o SAEB foi tão robusto como é nos dias atuais. No decorrer da sua trajetória, passou por algumas reformulações e incorporou outras avaliações, até então realizadas isoladamente, conseguindo se consolidar “[...] como o mais importante e abrangente instrumento de avaliação da Educação Básica em todo o país” (RECK, 2018, p. 416).

Nesse caminhar, em 2005, foram incorporadas ao SAEB duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), permanecendo da mesma forma que foi executada até aquele momento, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), antiga Prova Brasil, que visava avaliar a qualidade da educação ofertada nas escolas públicas do país. A Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA)

foi outra que passou a compor o SAEB, em 2013. No ano de 2017, as escolas públicas e privadas de ensino médio também passaram a ser avaliadas por esse sistema (BRASIL, 2018).

Hoje em dia, as avaliações que compõem o SAEB são realizadas a cada dois anos e não envolvem todas as escolas do Brasil. Utilizam uma base de amostragem das redes públicas e privadas de todos os estados da federação brasileira (SANTOS; LIMA, 2014). A partir dos resultados obtidos pelo SAEB, especificamente, as médias de desempenho da Prova Brasil e o índice de aprovação dos alunos apontados no Censo Escolar, o INEP calcula o IDEB, índice criado em 2007 e vinculado ao MEC. Tem como finalidade medir os avanços na qualidade da educação básica no Brasil (SILVA, 2010). Através dele é possível acompanhar o desempenho do país, dos estados, dos municípios, das escolas e até mesmo da sala de aula, exceto o desempenho individual.

Bienalmente, o IDEB atribui uma nota de 0 a 10 para cada escola, rede de ensino, município, estado e para o país. Acredita-se que quanto mais próxima de 10 for a nota, melhor a qualidade da educação. Esse índice estabeleceu uma meta para o país que é a de alcançar a nota 6,0 até 2022 (BRASIL, 2018), que corresponde aos resultados dos países desenvolvidos que fazem parte da OCDE, na expectativa de que o Brasil consiga ter um dos melhores sistemas de ensino do mundo.

O IDEB é uma ferramenta de gestão, que pode ser de grande valia para nortear ações dos gestores e tomada de decisão no âmbito escolar. Além de evidenciar o quanto os estudantes estão aprendendo, nas áreas avaliadas, a sua nota também é fator determinante para os governantes aumentarem ou diminuírem a verba de cada escola, visto que as unidades que obtêm resultado negativo (baseado na nota atribuída) recebem maior quantia em relação àquelas que conseguem alcançar a média estabelecida para o ciclo.

Heck (2018) alerta que é preciso ter cuidado ao interpretar dados de avaliações de larga escala porque nem sempre a melhoria

dos índices significa que a qualidade da educação avançou. Sobre esse aspecto, Silva (2010, p. 433) aponta que um dos perigos de um sistema avaliativo complexo é suscitar a “[...] possibilidade da redução dos currículos às áreas e tópicos abrangidos pela avaliação padronizada”, ou seja, os professores podem deixar de ensinar os conteúdos importantes para o processo formativo dos estudantes e dedicar todo o tempo das aulas treinando-os para os exames.

Apesar de o Brasil ter avançado muito no aprimoramento de instrumentos de avaliação de políticas educacionais, os governantes, gestores e profissionais da educação ainda precisam aprender como usar os dados levantados por eles, para poder melhorar a qualidade de ensino e, conseqüentemente, a aprendizagem no ambiente escolar (CASTRO, 2009; HECK, 2018). Essa necessidade é evidenciada nos resultados do IDEB do último biênio (2016-2017), ao apontarem que a qualidade da educação básica do país pouco avançou. Houve melhoras apenas nas séries iniciais do ensino fundamental, permanecendo estagnadas as séries finais dessa etapa e o ensino médio (BRASIL, 2018).

Muitas vezes o uso desses resultados é reduzido a culpar e responsabilizar os profissionais locais da educação pelo fracasso dos alunos, além de incitar a concorrência entre as escolas e redes de ensino (OLIVEIRA; GARCIA, 2014), desconsiderando a importância das informações geradas para desenvolver estratégias e nortear ações de melhorias da qualidade do ensino brasileiro (SAVIANI, 2008), já que esse é o objetivo primeiro das avaliações externas.

Considerações finais

O presente estudo traz uma importante discussão para o âmbito educacional quando dialoga sobre políticas públicas e políticas de avaliação, ambas voltadas para a educação. Discorrer sobre essas políticas nunca foi tão atual e necessário, ora pela necessidade de

implementá-las de forma a qualificar cada vez mais os resultados escolares e a qualidade do ensino, ora pelo cenário político, econômico e social em que vive o país nos dias atuais.

As políticas educacionais oriundas da promulgação da CF de 1988 e da LDB de 1996 buscam, incessantemente, a melhoria do sistema educacional brasileiro de forma integral, e que a educação seja garantida para todos que tenham direito a ela. Por outro lado, há uma preocupação dos gestores com a qualidade da educação ofertada, traduzida no nível de aprendizagem dos estudantes.

Para verificar, acompanhar e medir o desenvolvimento do ensino e dos estudantes da educação básica foram desenvolvidas avaliações externas em larga escala, que buscam aferir os resultados educacionais, elas podem e devem servir como ferramentas para repensar os processos que envolvem a educação escolar, no intuito de auxiliar na tomada de decisão.

As ações podem partir tanto dos gestores governamentais por meio de promulgação de novas leis, parâmetros, planos, além de extinguir ou ampliar os já existentes, quanto dos gestores escolares, pensando iniciativas para a sua escola, repensando a prática, criando novas metodologias de ensino, dentre inúmeras outras possibilidades. Desse modo, o presente artigo contribui para fortalecer o diálogo sobre a temática discutida, ampliando os horizontes para o debate sobre as políticas de avaliações que direcionam todo o sistema educacional brasileiro.

Contudo, reafirmamos a importância do diálogo, reconhecendo que não se faz educação sem debates, assim como também apontamos a necessidade de conhecermos os mecanismos de verificação da qualidade do ensino ofertado em nosso país para que possamos, enquanto comunidade/alunos/educadores/pais/gestores, contribuir no processo, junto aos espaços escolares.

Todavia, a pesquisa também aponta algumas reflexões sobre a necessidade de alguns estudos, visando levantar sobre qual o entendimento que os gestores das unidades escolares têm sobre os principais instrumentos de avaliação da qualidade da educação básica brasileira e em que medida os resultados contribuem para o planejamento escolar e para a (re)elaboração de políticas educacionais, no sentido de melhorar a qualidade, a equidade e ampliar o acesso à educação.

Referências

ALTMANN, H. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v.28, n.1, p. 77-89, jan./jun. 2002.

AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. (et al.). **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Fase, 2003, p. 389-406.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 4 out. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/ideb>. Acesso em: 22 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 4 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Nacional de Educação**- Brasília, 1998. 129p.

BRASIL. **O Sistema de Avaliação da Educação Básica**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb>. Acesso em: 29 out. 2018.

CASTRO, M. H. G. Sistemas de Avaliação da Educação no Brasil: avanços e novos desafios. **São Paulo Perspec**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-18, jan./jun. 2009.

FAGUNDES, H.; MOURA, A. B. de. Avaliação de programas e políticas públicas. **Revista Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 8, n.1, p. 89-103, jan./jun. 2009.

FARIA, C. A. P. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **RBCS**, v. 20, n. 59, out. 2005.

HECK, M. F. Sistema nacional de avaliação da educação básica (SAEB): compreendendo a realidade educacional. **Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar**, Mossoró, v. 4, n. 11, 2018.

INSTITUTO UNIBANCO. **Aprendizagem em Foco**. n. 8, abr. 2016.

JANNUZZI, P. de M. Avaliações de Programas Sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas, PPP**, n. 36, jan./jul. 2011.

LIMA, L. **Aprender para ganhar, conhecer para competir**: sobre a subordinação da educação na “sociedade da aprendizagem”. São Paulo: Cortez, 2012.

MENEZES, E. T.; SANTOS, T. H. dos. Verbetes política educacional. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil**. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <http://www.educabrazil.com.br/politica-educacional>. Acesso em: 21 nov. 2018.

NANNI, G.; SANTOS FILHO, J. C. Importância da Avaliação das Políticas Públicas Educacionais. Instrumento: **R. Est. Pesq. Educ.**, Juiz de Fora, v. 18, n. 1, jan./jun. 2016.

OLIVEIRA, L. F. dos S.; GARCIA, L. T. dos S. Políticas de Avaliação Educacional no Brasil: concepções e desafios. In: IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. 2014, Porto. **Anais**. Porto: ANPAE, 2014.

PIRES, R. R. C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

SANTOS, A. V. F.; LIMA, L. T. S. Políticas Públicas em Educação: a avaliação como um problema curricular contemporâneo. **Espaço do Currículo**, v.7, n.1, p.26-40, jan./abr. 2014.

SAVIANI, D. Política Educacional Brasileira: Limites e Perspectivas. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, n. 24, p. 7-16, jun. 2008.

SILVA, I. F. O sistema nacional de avaliação: características, dispositivos legais e resultados. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 21, n. 47, p. 427-448, set./dez. 2010.

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, jul./dez. 2003.

Indicadores de evasão estudantil na gestão da IES

Thiago Louro de Araújo
Janete dos Santos

Introdução

A evasão estudantil na graduação tem sido um grande desafio para a gestão de uma Instituição de Educação Superior (IES), independentemente de sua forma de organização administrativa. Compreender o que está envolvido na saída dos estudantes antes de alcançar o objetivo para qual ingressou. Além disso, os órgãos governamentais identificam esse fenômeno como um indicador importante para determinar a qualidade da graduação e, nos casos de instituições mantidas pelo poder público, especialmente instituições federais, pode ser considerado como um dos aspectos significativos na definição do financiamento que recebem.

Os indicadores podem ser um importante recurso de gestão, na medida em que compõem tanto de forma quantitativa quanto qualitativa um balizador diagnóstico para a ação. Nesse sentido, o ambiente educacional apresenta dados específicos para a formação de indicadores e construção de políticas, sendo que a disponibilidade dos dados em uma IES é ampla. Contudo, para este trabalho, focalizaremos na temática da evasão estudantil, na busca de abarcar os indicadores desse fenômeno, reconhecendo, entretanto, que compreendê-lo, envolve identificar os fatores a ele relacionados, sem desperceber o contexto envolvido.

Destaque-se que, a evasão representa mais que a saída do estudante, pois conforme salienta Santos (2017) trata-se de um abandono, uma fuga precipitada que não deveria acontecer e por isso precisa de

explicação. Ao encontro desse conceito a autora discute sobre dimensões que contribuí para o estudo da evasão e aproxima a importância dos indicadores na discussão do fenômeno. Essa abordagem pode ser percebida no estudo da “evasão cultural” que aponta para a autonomia da instituição pois, diz respeito a sua escolha de diretrizes para avaliar, monitorar e definir as políticas de acordo com sua realidade.

A evasão representa um fenômeno com diferentes características, que pode ser uma ação concreta, que se dá quando o próprio estudante cancela seu vínculo com o ambiente educacional ou abstrato, nesse caso representado por outros elementos que produzem sua saída. De todo modo, essa saída é intempestiva e pode trazer diferentes problemas para a IES. Dessa forma, os indicadores sociais, devidamente identificados no âmbito universitário, podem ser balizadores para subsidiar políticas de enfrentamento e minimização da evasão nos cursos de graduação.

O processo metodológico do artigo tem como paradigma a pesquisa qualitativa, considerando que seus elementos são delimitados para o entendimento de um determinado tema e, por isso, ancora-se em uma pesquisa de natureza exploratória que possibilita aprimorar ideias. Nessa direção, toma a dimensão de uma pesquisa bibliográfica, desenvolvida a partir da literatura sobre o tema ser discutido (GIL, 2002).

Assim sendo, esse trabalho tem por objetivo discutir os indicadores de evasão estudantil identificando os fatores que podem ser analisados com base nesses indicadores pela gestão para minimizar o fenômeno. Para tanto, pretende-se repostar aos questionamentos que explicam a construção de um indicador ancorado nos estudos de Jannuzzi (2006), Rua (2004) e Soligo (2012), em seguida relacionar discutir os indicadores de evasão, explicitando o conceito do fenômeno e a relação que se estabelece entre os diferentes fatores para a definição dos indicadores.

O processo de construção de um indicador

Segundo Rua (2004, p. 5), “Os indicadores são medidas, ou seja, são uma atribuição de números a objetos, acontecimentos ou situações, de acordo com certas regras”. Nessa direção, os indicadores podem ser usados para subsidiar decisões de planejamento público e formulação de políticas, através do monitoramento das condições que se encontram no ambiente investigado. Numa perspectiva macro, na qual um indicador forma conjuntos de indicadores para dar conta da realidade social, Jannuzzi (2006, p. 17) traduz os indicadores através de “[...] sistema de indicadores sociais”. Ao se pensar na composição de um sistema de indicadores como um espaço investigativo significativamente semelhante, constata-se que um mesmo conjunto de dados pode refletir múltiplos aspectos de uma realidade. Acerca desse tema, Soligo (2012) argumenta que os indicadores são representações quantificáveis de determinado processo, permitindo formular compreensões ou taxa valores sobre a qualidade ou desempenho aferidos a essa variável. Assim, pode-se caracterizar a construção de indicadores como sendo de caráter abstrato, podendo ser segmentada com um determinado foco ou ampliada para a compreensão macro da realidade aferida.

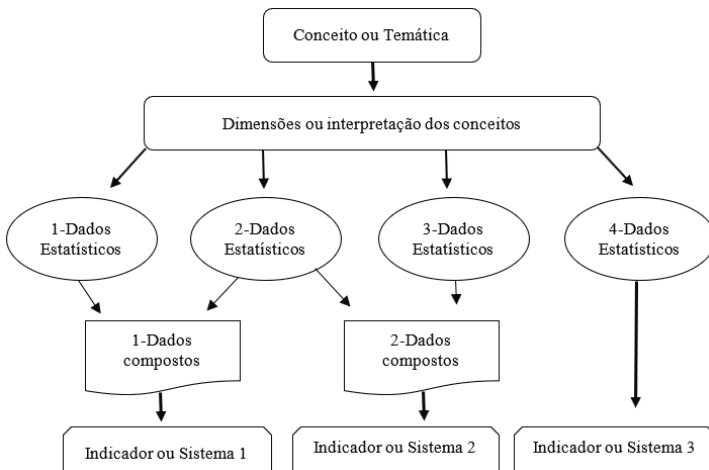
Na construção de um modelo de planejamento, o indicador é o instrumento que pode ser utilizado para analisar um contexto real. Dessa forma, o indicador social, de acordo com Jannuzzi (2006, p. 15), se trata de “[...] um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre aspecto da realidade ou sobre mudanças que estão se processando na mesma”. Sendo assim, subsidia pesquisas acadêmicas, bem como fortalece a análise dos fatos para os formuladores de políticas públicas e para gestores institucionais.

Valendo-se do modelo defendido por Jannuzzi (2006), a construção dos indicadores segue numa conversão de sistema de indicadores a fim de dar conta e atender diferentes áreas sociais. Esses sistemas

refletem uma lógica de análise de informações que complementam um conjunto de indicadores e permitem, por vários ângulos, compreender o comportamento e o desempenho de uma região, comunidade, organização ou Estado, de acordo com a autora. Nesse sentido, os indicadores precisam obedecer a uma hierarquia, uma ordem de importância de acordo com os objetivos a serem alcançados.

Em vista disso, os indicadores são usados para subsidiar decisões de planejamento público e formulação de políticas, possibilitando monitorar as condições em que se encontram o ambiente investigado. A compreensão dos fatores que compõem a construção de um indicador, conforme refletido na Figura 1, evidencia que o processo de formular um indicador é iniciado com um conceito ou temática que se deseja explicitar. Em seguida, contemplam-se as dimensões que irão ser aferidas e as estatísticas que serão usadas para sua formulação. Nota-se que é a partir da base conceitual usada que se torna possível definir e estratificar diferentes indicadores de acordo com o interesse do pesquisador ou da operação que se deseja investigar (JANNUZZI, 2006).

Figura 1 - Construção de um sistema de indicadores



Fonte: Adaptado de Januzzi (2006).

Uma vez definido o sistema, os indicadores podem também ser classificados considerando aspectos distintos e detendo propriedades diferentes para sua formatação, de modo que o norteamento da temática se torna fator preponderante para a formulação de um indicador representável, que pode ser: usual - simples ou composto, sintético ou multidimensional, objetivo ou quantitativo e subjetivo ou qualitativo, dentre outros, conforme Jannuzzi (2006). A autora ainda os classifica quanto à natureza e segundo os critérios de avaliação. Nesse contexto, ao definir os indicadores segundo a classificação, devem-se analisar os argumentos periféricos que contemplam a informação principal para, em seguida, identificar quais os indicadores e como eles auxiliarão na tomada de decisão sobre a política a ser apresentada. Nessa perspectiva, pode-se também tomar como referência a classificação desenhada por Rua (2004), como: indicadores estratégicos, indicadores de processo (produtividade, qualidade, efetividade e capacidade) e indicadores de projetos.

Construção de um indicador para evasão

O conceito de evasão estudantil pode ser interpretado e apresentado por diversos olhares devido aos múltiplos fatores que o cercam. Essa análise pode ser realizada na perspectiva do estudante e da instituição fornecedora do serviço educacional. Bueno (1993, p. 13) aborda o fenômeno da evasão como “[...] uma postura ativa do aluno que decide desligar-se por sua própria responsabilidade” e, por isso, distingue-se da exclusão, que segundo o autor “[...] implica a admissão de uma responsabilidade da escola e de tudo que a cerca”.

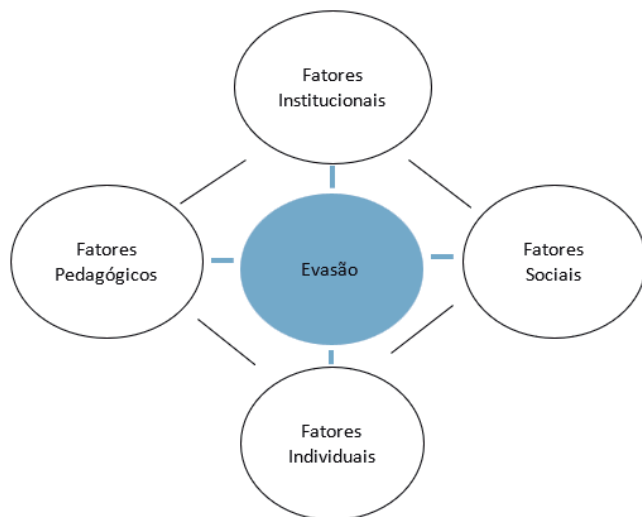
Portanto, a ação de evadir parte do estudante que decide evadir do ambiente escolar por vários motivos. Logo, esse estudante difere dos excluídos pela própria instituição, por não cumprir requisitos previstos em seus regulamentos ou por ausência de uma política de en-

frentamento para o fenômeno. Fritsch (2015) apresenta o conceito no qual define que a evasão pode ser vista sob as diferentes perspectivas epistemológicas, quando diz que é:

Um fenômeno complexo, associado com a não concretização de expectativas e reflexo de múltiplas causas que precisam ser compreendidas no contexto socioeconômico, político e cultural, no sistema educacional e nas instituições de ensino. Caracteriza-se por ser um processo de exclusão determinado por fatores e variáveis internas e externas às instituições de ensino (FRITSCH, 2015, p. 82).

Com essa referência é possível argumentar que, ao se definir o conceito ou a temática para formulação de um indicador, pode-se compreender a magnitude ou o tamanho do fato a ser analisado e qual percurso será traçado na tentativa de expor todas as dimensões que contemplam a evasão.

Essas dimensões foram abordadas por Santos (2017) quando, em sua tese de doutoramento, apresentou os fatores (Figura 2) que contribuem para a compreensão da evasão na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), entrelaçando ações institucionais, pedagógicas, sociais e individuais para demonstrar a multidimensionalidade do fenômeno da evasão. Dessa forma, a identificação dos fatores é importante para a gestão, pois poderá contribuir para a definição de quais indicadores devem ser apontados como sinal para planejamento, análise e elaboração da política na instituição. Embora saliente que diferentes fatores influenciam a evasão, pois a sinaliza como um fenômeno multidimensional, a autora também destaca que os fatores ditos organizacionais envolvem a ação da instituição para o enfrentamento da evasão, o que pode minimizar o efeito dos outros fatores. Assim, considera-se que para que essa ação seja proposta a instituição não pode se abster de construir e classificar os indicadores de gestão para definição de uma política de gestão de enfrentamento da evasão.

Figura 2 - Fatores da evasão na UFRB

Fonte: Adaptado de Santos (2017, p. 417).

Diante disso, podemos sistematizar em dados qualitativos em estatística do que influencia os estudantes de uma determinada comunidade acadêmica à propensão de evadir, criando instrumentos que forneçam informação sobre as dimensões fatoriais que influenciam a decisão do estudante em abandonar o curso ao qual pertence ou até desligar-se do ambiente acadêmico. Tomando o modelo de Santos (2017), podem-se destacar os indicadores elaborados para a evasão.

O fator social para a evasão pode ser extraído de uma ferramenta que as universidades já dispõem, haja vista que as informações sobre os estudantes são coletadas no processo de ingresso, quando o candidato preenche todos os seus dados socioeconômicos. Assim, algumas dimensões já podem ser classificadas e, posteriormente, relacionadas à permanência ou à saída do estudante.

O fator pedagógico pode ser interpretado em dois instrumentos institucionais: no relatório da Comissão Permanente de Avaliação (CPA) e nos dados de aprovação e reprovação dos estudantes em

componentes curriculares dos cursos de graduação. Essa informação sobre o desempenho do estudante fornece um indicador importante para analisar os fatores que podem influenciar o abandono.

O fator individual pode ser verificado pelo motivo que leva o estudante a evadir. Em algumas instituições, a saída do estudante está atrelada ao preenchimento do formulário de desligamento, no qual ele informa os motivos da sua saída do curso de graduação ou até da IES. Nesse momento do desligamento, torna-se importante a identificação de fatores individuais, que balizarão o indicador para a compreensão dos motivos pessoais do estudante ao sair do curso ou da instituição.

O fator institucional abarca o planejamento da instituição para o cumprimento de seus objetivos através de sua política interna, bem como daquilo que é determinado pelos órgãos reguladores, que no âmbito brasileiro é o Ministério da Educação.

Nesse sentido, os indicadores de evasão podem partir desses diferentes fatores sendo necessários ao monitoramento da realidade acadêmica. Para essa discussão destacam-se os indicadores relacionados aos fatores pedagógicos que podem nascer dos dados gerados a partir da documentação da vida dos estudantes e os fatores institucionais que abarcam as decisões políticas adotadas pela instituição na mitigação do fenômeno. Nesse caso, tem-se na retenção e média do estudante no curso para descrição de indicadores relacionados aos fatores pedagógicos e, a determinação dos órgãos de controle externo para identificação dos indicadores de evasão ligados aos fatores institucionais.

Como exemplo dos fatores institucionais estão os dados já produzidos por uma instituição federal de ensino como forma de avaliação de seu desempenho são definidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), e demonstram como os seus resultados (Quadro1) podem ser apresentados e como contribuem para a formação de outros indicadores, tais como o da evasão.

Quadro 1 - Indicadores de desempenho do TCU para instituições federais de ensino

| INDICADORES DO TCU | |
|---------------------------------|---|
| Custo corrente | Índice de qualificação do corpo docente |
| Aluno equivalente | Taxa de sucesso |
| Aluno tempo integral | Custo corrente/aluno equivalente |
| Funcionário equivalente | Aluno tempo integral/professor |
| Professor equivalente | Aluno tempo integral/funcionário equivalente |
| Aluno tempo integral | Funcionário equivalente/professor equivalente |
| Grau de participação estudantil | Grau de envolvimento com pós-graduação |

Fonte: TCU, 2004.

Nota-se que, ao abraçar os indicadores elencados pelos órgãos de controle, a instituição é também obrigada refletir sobre os fatores que ajudam a compreender a saída do estudante, e a elencar esses demais fatores associados a outros indicadores. Não obstante o exemplo apresentado esteja direcionado ao bojo de uma instituição pública e federal, pode-se manter como espelho para as IES privadas que também possuem indicadores próprios e indicadores que seguem os indicadores do sistema de educação superior do país, destacando o efeito de controle que um indicador pode ter por sobre dada realidade.

Aos fatores pedagógicos tem-se a observação da vida acadêmica dos estudantes como ponto de partida de um indicador o que nesse caso deve levar a instituição a observar os dados por ela produzidos em torno do desenvolvimento do estudante. Assim, ao notar o tempo do estudante em uma determinada componente em repetições semestrais (retenção) ou as notas produzidas em resultado de sua avaliação (média geral, coeficiente de rendimento, nota final entre outros) torna-se possível apontar um indicador o monitoramento da evasão. A definição do indicador nesse caso perpassa pelo que a instituição entende como sendo êxito acadêmico para seus estudantes, sobretudo

no que diz respeito ao processo avaliativo, contudo esse direcionamento não prescinde da elaboração de um indicador de gestão para o acompanhamento.

Logo, o processo de formação de um instrumento norteador para mitigar ou interpretar a evasão estudantil no ensino superior compreenderá a associação de dados produzidos por diferentes setores da instituição, mas que, em conjunto, podem explicitar as principais condições que levam os estudantes a desligar-se.

A classificação dos indicadores e a evasão

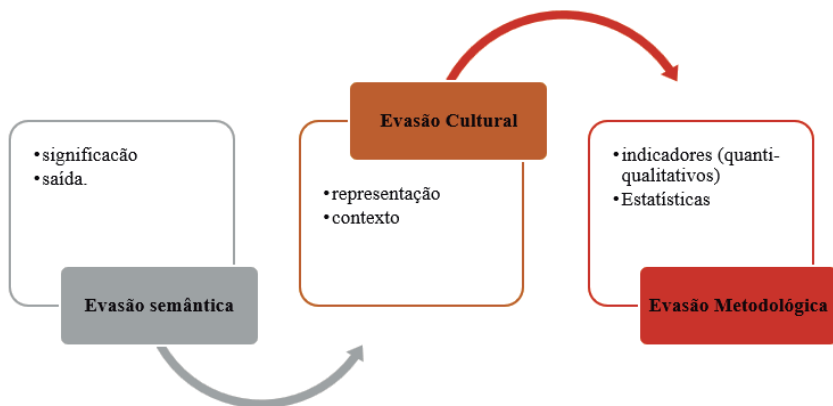
Dessa maneira, a evasão estudantil no ensino superior é um tema que pode congrega diferentes argumentos, conforme apresentado, pois a saída do estudante da instituição em um período definido, semestral ou anualmente, provoca impacto não somente na vida pessoal dele, mas também na gestão da instituição.

Para a classificação dos indicadores Jannuzzi (2006, p. 19) evidencia que a divisão mais comum se dá por “área temática e da realidade social a que se referem”. Nesse sentido, entende-se que essa classificação se dá em um contexto ou é construído segundo uma cultura ou intenção. Ao encontro disso, Santos (2017) apresentou em seu trabalho três dimensões para o estudo da evasão em uma instituição, os quais são: “evasão semântica”, “evasão cultural” e “evasão metodológica”. A relação entre eles pode observada na Figura 3, que aponta para uma coexistência entre as dimensões em um mesmo estudo. De modo que, a decisão de lidar com o fenômeno é resultado de ação intencional de monitoramento e enfrentamento da evasão.

Saliente-se que as IES têm apontado para um estudo metodológico que muitas vezes não explicita para os fatores que se apresentam naquele contexto, contudo, existe nessa escolha, implícita ou explicitamente a

existência da evasão cultural, que se compõe da realidade de cada instituição, levando em consideração seu contexto político, social e geográfico.

Figura 3 - Dimensões de estudo da evasão de acordo com Santos (2017)



Fonte: Adaptado de Santos (2017, p. 94).

Assim ao analisar as classificações de indicadores propostas por Jannuzzi (2006) nota-se que eles se inserem em diferentes situações: em temas contextualizados, o que isso determina os critérios de monitoramento, logo, atendem as demandas e a intenção de quem os classifica; em objetivos (quantitativos) e subjetivos (qualitativos) o que incorre em diferenciações conceituais, mas que tiram conclusões diferentes de uma mesma realidade.

Os indicadores objetivos podem ser produzidos no âmbito da instituição, mas também obtidos da base de dados publicados pelo Ministério da Educação (MEC) através do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) no censo da educação superior. Esses relatórios podem contribuir para a formulação de indicadores educacionais e podem ser utilizados por pesquisadores e órgãos de controle IES.

Quanto aos indicadores subjetivos ou qualitativos, são oriundos de uma avaliação mais pormenorizada, e nesse tipo de indicador po-

dem ser utilizados os conhecimentos de um pesquisador ou estudioso para a aferição de uma determinada variável, de modo claro e objetivo, baseado na sua bagagem intelectual. Assim, temos a perspectiva de diferentes estudos da evasão, no Brasil e no mundo que podem oferecer a gestão institucional balizadores para produção de indicadores qualitativos, explicitando modelos, definindo conceitos contextualizados. Desses estudam destacam-se Silva Filho e Lobo (2007, 2012) que estuda um método de investigação e uma formulação metodológica para encontrar o número de evadidos; Tinto (1993, 2012) que além de definir um modelo de estudo também aponta para os caminhos que a instituição pode tomar no enfrentamento; Alarcão (2000) que evidencia fatores de sucesso e insucesso para estudos e enfrentamento e; Santos (2017) que aponta para um fenômeno multifatorial e para dimensões investigativas para caracterizar o estudo.

Outro apontamento do autor explicita a distinção entre os indicadores “descritivos” e “normativos”. Sobre os indicadores descritivos é importante salientar que descrevem certa realidade sem dar conta dos “significados valorativos” (JANNUZZI, 2006, p. 19). Isso coaduna com o entendimento de um estudo de evasão metodológica que apresenta apenas os indicadores, na maior parte das vezes quantitativas, e dessa forma, sem relacioná-los, entretanto, com os fatores mais inerentes a evasão. Nessa classificação o indicador da evasão não oferece base para o enfrentamento do fenômeno na instituição.

Sobre os indicadores normativos, o autor salienta: “refletem explicitamente juízos de valor ou critérios normativos ou critérios normativos com respeito à dimensão social estudada”. Com esse entendimento é possível considerar que um estudo da evasão deve perpassar pela construção de indicadores normativos, logo, associados a dimensão de um estudo da evasão cultural que leva em conta o contexto e os fatores multidimensionais, ou como salienta bem o autor, “dependentes de definições conceituais mais específicas” (JANNUZZI, 2006, p. 21).

Ao encontro dos estudos metodológicos da evasão que realizados pelas as IES, Jannuzzi acrescenta ao seu trabalho, classificação de indicadores com base nos dados obtidos, os quais podem fazer parte de um conjunto simples ou composto.

Nessa direção os indicadores simples são obtidos a partir de uma estatística específica e representados de maneira quantitativa. Pode-se obter o número de evasão de estudantes pelos que se matricularam em um determinado curso de graduação, iniciaram, concluíram o curso, cancelaram a matrícula ou desistiram do curso.

Para explicar indicadores compostos, que são o resultado do agrupamento de dois ou mais indicadores simples para a formulação de um indicador que expresse um resultado de processo, retorna-se aos fatores de evasão (Figura 2). A combinação de diferentes análises, a partir de um olhar multifatorial da evasão, permite formar um indicador composto.

Ainda desses modelos de classificação destaca-se que os indicadores sintéticos ou multidimensionais apresentam um conjunto de informações que trianguladas produzem índices relevantes e confiáveis. Por exemplo, o método utilizado para o cálculo da evasão, previsto na Fórmula 1 Erro: Origem da referência não encontrada, apresentada por Silva Filho (2007), traduz em dados o modelo de evasão metodológica e os apresenta em números a opção por esse modelo de indicador:

Fórmula 1 - Indicador do cálculo da evasão por Silva Filho e Lobo, 2012.

$$E_{(n)} = 1 - \frac{[M_{(n)} - I_{(n)}]}{[M_{(n-1)} - C_{(n-1)}]}$$

Onde E é a evasão, M é o número de matriculados, C é o número de concluintes, I é o número de ingressantes, n é o ano em estudo e (n-1) é o ano anterior.

Portanto, a construção de um indicador deve analisar os critérios e as condições que se deseja demonstrar, pois a mudança no formato de elaboração ou o deslocamento de fatos ou dados altera por

completo o entendimento do fenômeno a ser exposto e/ou analisado. Nesse sentido, Kingdon (2014) assevera:

Os indicadores não são simplesmente um reconhecimento direto dos fatos. Precisamente porque os indicadores têm implicações tão poderosas, a metodologia pela qual os fatos são reunidos e as interpretações colocadas sobre esses fatos tornam-se itens importantes para um debate acalorado (KINGDON, 2014, p. 94, tradução nossa).

Assim, a escolha do tema e do tipo de indicadores que se pretende utilizar é ampla e depende do contexto e da intenção dos formuladores. Logo, os indicadores estão em todo o ciclo de política pública, e podem auxiliar a gestão a partir de um ponto de vista e concepção política daqueles que as formulam, pois, o diagnóstico pode ser parcial e enviesado por quem formula. Nesse sentido o próximo tópico como os indicadores podem compor a política.

Do indicador à política

A construção de programas ou projetos públicos perpassa por um processo de formulação de política. Na visão de Kingdon (2014), o processo se dá através do *problem stream* (fluxo de problemas), representado por indicadores, crise, monitoramento de ações, além do *policy stream* (fluxo de soluções), representado pela viabilidade técnica e aceitação da comunidade e, ainda, através do *political stream* (fluxo político), configurando a força política, a mudança de governo e o humor nacional, convergindo para *windows* (janelas), através das quais se definirá ou não a formação de uma agenda política sobre o tema (conforme a Figura 4 mostrará mais adiante).

Nessa linha de entendimento, depreende-se que o fluxo dos problemas existentes na sociedade é abrangente, mas a transformação destes em problema público depende, entre outras coisas, de como as informações são apresentadas. Informações que podem ser sugeridas

pelos formuladores da política que também planejam os indicadores. Desse modo, os indicadores são pensados do ponto de vista desses formuladores e, assim sendo, pode dar início a um novo problema e uma nova política. Há de se analisar, ainda, os eventos de crise que necessitem de uma intervenção emergencial e pontual para a solução da situação, além do monitoramento ou conhecimento da situação já pausada nos programas e projetos públicos. Kingdon (2014) pontua que:

Frequentemente, os problemas chamam a atenção dos tomadores de decisão governamentais, não por meio de algum tipo de pressão política ou mão perceptiva, mas porque algum indicador mais ou menos sistemático simplesmente mostra que existe um problema por aí. Tais indicadores são abundantes no mundo político, porque as agências governamentais e não governamentais monitoram rotineiramente várias atividades e eventos (KINGDON, 2014, p. 90).

Nesse sentido, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) realizou estudos sobre a evasão estudantil na graduação e compôs um relatório em que o objeto era o estudo da evasão dos cursos de graduação, reputando o conceito de evasão como a saída definitiva do aluno de seu curso de origem, sem concluí-lo. Esse relatório evidenciou uma manifestação rumo a uma política pública para a evasão, pois foi o resultado de um diagnóstico realizado nas instituições federais de ensino superior. Silva Filho e Lobo (2007) afirma que a situação da evasão brasileira não é pior ou melhor do que a média dos índices internacionais, entretanto, reduzir as taxas de evasão deve ser um elemento importante da gestão, pois evita os desperdícios, tanto do ponto de vista social quanto do financeiro. Contudo, esse estudo não originou uma política de evasão.

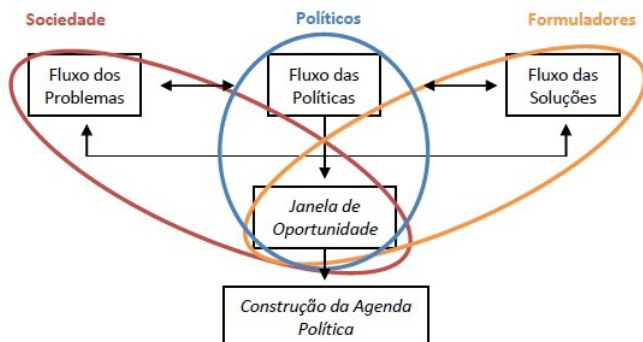
Segundo Kingdon (2014), no fluxo das soluções, o caminho adotado em discussão com a comunidade ou com a rede de especialistas fundamenta uma vasta gama de ideias que são filtradas e embasadas em critérios financeiros, técnicos, de aceitabilidade do público e receptividade dos

políticos. Entretanto, o fluxo político surge com a mudança de governo, pois o governo eleito busca implantar suas ideias utilizando-se da aceitabilidade das urnas, traçando as ações que devem ser implantadas pela corrente política majoritária através das relações partidárias e ideológicas.

Os formuladores de políticas consideram que uma mudança em um indicador é uma mudança no estado de um sistema; isso eles definem como um problema. A mudança real no indicador, no entanto, é exagerada no corpo político, pois as pessoas acreditam que a mudança é simbólica de algo maior e descobrem que os novos números não estão de acordo com sua experiência anterior. Assim, a mudança de indicadores pode ter efeitos exagerados nas agendas de políticas (KINGDON, 2014, p. 92).

Com a convergência desses fluxos (de problemas, de soluções e políticos) surge a janela de oportunidades, em que todos os envolvidos com a formulação congregam para a implementação da *agenda-setting* (configuração da agenda). Logo, a implementação de um programa ou projeto no setor público realiza passos e processos que surgem das demandas existentes, de propostas e do incentivo popular que, somados, criam oportunidade de implementação pelo ente estatal. Com relação a uma política nacional para evasão, no contexto da política nacional, não se observa, apesar do estudo realizado pela Comissão do MEC.

Figura 4 - Modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon (2014)



Fonte: Adaptado de Capela (2006).

Nessa configuração, a construção de uma política de evasão perpassa por identificar o problema – a saída do estudante do ambiente educacional sem concluir o curso de origem –, a estrutura dos fluxos e as soluções que compreendam como os integrantes desse sistema possa coadunar ideias para mitigar o abandono do estudante do ensino superior. A formação da agenda para a temática da evasão está intrinsecamente ligada às relações políticas institucionais, a qual tem eixos norteadores traçados pelos dirigentes e conselheiros universitários. A construção da política requer uma abordagem sistêmica que tenha como ponto-chave o desenvolvimento do estudante na formulação de instrumentos que mitiguem a evasão estudantil nas IES.

O processo de criação de políticas pode ser feito desde a identificação, o diagnóstico e a elaboração do projeto, mas a implementação dependerá da intenção dos gestores em sua implementação, se suas prioridades condizem com o que está sendo posto, dos membros da comunidade, que apontam seus anseios, e dos influenciadores, que são determinantes na visibilidade das temáticas que são pautadas nas arenas internas das políticas.

Portanto, existem condições que vão além das necessidades ou comportamentos que são apontados pelos indicadores. As escolhas e o uso das ferramentas para formação, reorganização ou estruturação de uma política são necessários, mas para uma IES os indicadores podem ajudar na gestão universitária e no desenvolvimento acadêmico e, quando a temática já é identificada, é possível utilizar elementos já construídos para a definição dos indicadores que irão nortear a elaboração da política a ser desenvolvida e implementada.

Considerações finais

O desenvolvimento de políticas ou o enfrentamento de uma situação encontram-se atrelados a um juízo de valor despendido. A

composição dessa percepção situacional configura-se através da análise de informações e dados que, isoladamente, podem elucidar especificidades de determinada realidade e, coletivamente, podem tornar compreensíveis circunstâncias extremamente relevantes, inseridas em contextos consideravelmente mais amplos, corroborando para a tomada de decisão. O estudo da evasão relacionado a construção de indicadores contribuem a tomada de decisão da gestão da IES.

Leve-se em consideração entender como os problemas se tornam públicos é significativo para compreender como as decisões que são formuladas para solucionar a situação. As ações que são realizadas por cada instituição podem constituir ferramenta eficaz na tentativa de minimizar ou aplacar o fenômeno da evasão, mas a produção de programas e projetos a serem utilizados perpassa pelo crivo dos conselhos superiores que legitimam a política por meio de marcos regulatório ou políticos.

A evasão estudantil pode ser analisada de diferentes formas: metodológica, semântica ou cultural, mas a formação dessa concepção e o agrupamento dos fatores motivadores introduzem a necessidade de construção de indicadores que nesse caso, são escolhidos conforme definição temática da própria instituição. Dessa maneira, entender como e por que o estudante evade do ambiente de ensino é um processo de analisar diferentes fatores e formular indicadores de diagnóstico e monitoramento da vida acadêmica do estudante.

Pode-se considerar que acontecimentos surgem a todo tempo, exacerbando ou contraindo, mas a definição de uma agenda, programa ou projeto pode ser qualificado pelos indicadores, que fornecem retratos, mesmo que parciais e enviesados da situação e que, podem apontar os caminhos, em que formuladores e políticos as compreendam como necessidade pública. Com relação à evasão, são os gestores das instituições responsáveis por pautar a demanda que se faz presente nesse ambiente e, nesse caso, um planejamento que vislumbre a utilização

de indicadores será importante para a determinação de uma política em âmbito da gestão da IES, no qual os indicadores sejam classificados e identificados a partir dos fatores multidimensionais que se constituirão em ações de enfrentamento do fenômeno, ainda que do ponto de vista da política pública nacional esse tema não esteja na pauta.

Referências

ALARCÃO, I. Para uma conceptualização dos fenômenos de insucesso/sucesso escolares no ensino superior. In: J. TAVARES, & R. A. SANTIAGO, **Ensino Superior: (in)sucesso acadêmico**. Porto: Porto, 2000.

BUENO, J. L. de O. **A evasão de alunos**. In: Mesa Redonda, A Evasão nos Cursos de Graduação da USP, novembro de 1992, Reitoria da USP. Paidéia, FFCLRP-USP, Rib. Preto, agosto, 1993.

BRASIL Ministério da Educação e do Desporto. **Diplomação, retenção e evasão nos cursos de graduação em instituições de ensino superior públicas**. Secretaria de Educação Superior: Brasília, 1997.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Orientações para o cálculo dos indicadores de gestão**: decisão TCU nº 408/2002. TCU: Brasília, 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/indicadores.pdf>. Acesso em: 5 maio 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos. **Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**. 3. ed. Brasília-DF, 2018.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. BIB, **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 61, p. 20-40, 2006.

FIALHO, M. G. D. **A evasão escolar e a gestão universitária**: o caso da Universidade Federal da Paraíba. Dissertação de mestrado. Universidade Federal da Paraíba, 2014.

FRITSCH, R.; ROCHA, C. S. da; VITELLI, R. F. A evasão nos cursos de graduação em uma instituição de ensino superior privada. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 52, n. 38, p. 81-108, maio/ago. 2015.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. Edinburgh Gate: Pearson Education, 2014.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fonte de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 3. ed., 2006.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do serviço público**. Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160 abr/jun 2005.

OLIVEIRA, S. L. de. **Tratado de metodologia científica**: projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses. São Paulo: Pioneira, 1997.

RUA, M. G. **Desmistificando o problema**: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. 2004.

SILVA FILHO, R. L. L.; MOTEJUNAS, P. R.; HIPÓLITO, O.; LOBO, M. B. C. M. A evasão no ensino superior brasileiro. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 641-659, set. /dez., 2007.

SILVA FILHO, R. L., & LOBO, M. B. **Esclarecimentos metodológicos sobre os cálculos de evasão**. Brasília: Instituto Lobo, 2012.

SANTOS, J. dos. **A evasão nos cursos de graduação da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia pós ENEM/SISU**. Tese de doutorado. Universidade do Minho, 2017.

SOLIGO, V. Indicadores: conceito e complexidade do mensurar em estudos de fenômenos sociais. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 23, n. 52, p. 12-25, mai./ago. 2012.

TINTO, V. **Completing college**: rethinking institutional action. Chicago: The University of Chicago Press, 2012.

TINTO, V. **Leaving college**: rethinking the causes and cures of student attrition. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

Atributos de qualidade do SIGAA da UFRB

Deise da Silva dos Santos

Rosineide Pereira Mubarack Garcia

Janete dos Santos

Introdução

O advento da tecnologia facilitou a comunicação, resultando num acelerado ritmo de difusão das informações. Essa mudança tem sido favorável para o mundo empresarial, haja vista que Meireles (2004, p. 86) enfatiza que ter “[...] a informação correta e no tempo certo pode fazer a diferença entre o lucro e o prejuízo, entre o sucesso e o fracasso”. A informação é um dos mais importantes recursos organizacionais que uma organização possui. A partir desse entendimento, considera-se que os sistemas de informação passaram a ser um grande aliado na administração de uma organização, por serem capazes de coletar, armazenar e processar dados, transformando-os em informações que subsidiam as decisões tomadas pelos administradores (LAUDON; LAUDON, 2015).

Nesse contexto, as Instituições de Ensino Superior (IES), especialmente as pertencentes ao quadro da administração pública, que precisam oferecer serviços de qualidade que atendam às necessidades dos cidadãos e apresentar os melhores resultados em seu desempenho, também têm investido em sistemas de informação. Desse modo, essa tecnologia tem sido utilizada tanto para a realização de tarefas administrativas e operacionais, denominadas de “atividade-meio”, quanto para as “atividades-fim”, que envolvem o ensino, a pesquisa e a extensão, pilares de uma organização universitária (TACHIZAWA; ANDRADE, 2003).

Partindo desse pressuposto, a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), com o intuito de dinamizar os serviços prestados, implantou no ano de 2017 um novo sistema, o Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA). Esse sistema tornou possível a informatização dos procedimentos relacionados -a área acadêmica da graduação e da pós-graduação (*stricto* e *lato sensu*), incluindo o controle de projetos e bolsas de ensino e de pesquisa, como também o acompanhamento das ações de extensão, além de possibilitar o acompanhamento das atividades de ensino a distância, devido à existência de um ambiente virtual de aprendizado denominado “Turma Virtual”.

Entretanto, considerando que existe a possibilidade de sistemas implantados não cumprirem seu objetivo, em decorrência da falta de conhecimentos operacionais por parte do usuário final e da incapacidade de o sistema atender às reais necessidades propostas, além de outros fatores, torna-se relevante avaliar a qualidade desse *software*. Uma das formas de avaliar o *software* é por meio de normas elaboradas pela² International Organization for Standardization (ISO) e pela International Electrotechnical Commission (IEC). Essas organizações elaboram e revisam uma série de normas que buscam criar parâmetros para a aferição da qualidade de *softwares*. As normas que tratam da qualidade dos produtos de *software* são a ISO/IEC 9126 e a ISO/IEC 14598. Em 2011, essas normas foram reestruturadas e receberam a denominação de “ISO/IEC 25010”.

Diante do exposto, o objetivo deste trabalho é avaliar o SIGAA implantado na UFRB, para identificar se esse sistema atende aos

2 - A International Organization Standardization (ISO) é uma organização não governamental estabelecida em 1947 que coordena o trabalho de órgãos de 164 países-membros para promover a padronização de normas técnicas em âmbito mundial. A Comissão Eletrotécnica Internacional (IEC), fundada em 1906, também é uma organização não governamental e sem fins lucrativos. Ela conta com a participação de 86 países e publica normas internacionais relacionadas a produtos, sistemas e serviços elétricos e eletrônicos, conhecidos coletivamente como “eletrotecnologia”, sendo algumas delas em parceria com a ISO.

requisitos relacionados aos atributos de qualidade. Ou, em outras palavras, se é possível responder às seguintes perguntas: o *software* atende adequadamente aos atributos de qualidade estabelecidos pelas normas internacionais? E seu desenvolvimento foi conduzido de acordo com padrões preestabelecidos?

Para isso, o presente trabalho utilizou como método a análise documental, que possibilita o mapeamento das informações a partir dos documentos que, segundo a conceituação de Pádua (2000), refere-se a tudo aquilo que ensina ou serve de argumento ou prova, aliado ao estudo de caso, na medida em que “[...] reúne o maior número de informações detalhadas, por meio de diferentes técnicas de pesquisa, com o objetivo de apreender a totalidade de uma situação e descrever a complexidade de um caso concreto” (GOLDENBERG, 2004, p. 33).

O artigo está dividido em seis seções, incluindo a introdução. Na segunda seção é apresentado o conceito de Sistema Integrado de Gestão (SIG). A terceira seção aborda a questão dos atributos de qualidade de *software*. A quarta seção trata da implantação do SIG na UFRB e a quinta discorre sobre a avaliação do SIGAA com base nos atributos de qualidade escolhidos. Por fim, na última seção são apresentadas as considerações finais do trabalho.

Sistema Integrado de Gestão

Sistema de Informação (SI) é um mecanismo de realimentação constituído de *hardware*, *software* e outros componentes de Tecnologia da Informação (TI) que ajudam as organizações a alcançar suas metas, referentes a aumentar os lucros ou a melhorar o serviço prestado (STAIR; REYNOLDS, 2015). A evolução da TI resultou no crescimento e na abrangência dos sistemas de informação, a ponto de existirem diferentes abordagens sobre esse tema (JANUZZI et al., 2014).

Laudon e Laudon (2015) explicam que as organizações passaram a ter sistemas que auxiliam os processos de cada uma das principais funções de negócio, como produção, vendas e recursos humanos. Todavia, como nenhum sistema isolado tem condição de fornecer todas as informações necessárias à administração de uma empresa, “[...] eles estão sendo substituídos por sistemas multifuncionais de larga escala que integram as atividades de processos de negócios e unidades organizacionais relacionados” (LAUDON; LAUDON, 2015, p. 42). Esses sistemas multifuncionais podem ser classificados quanto ao nível de gerência e quanto à integração, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 - Tipos de Sistemas de Informação

| Classif. | Sistemas de Informações | Objetivo |
|---|--|---|
| Sistemas quanto ao Nível de Gerência | Sistema de Apoio ao Executivo (SAE) | Nível estratégico da empresa: Disponibilizam todas as informações necessárias ao processo decisório da alta administração da empresa, englobam dados e informações internas e externas da empresa e executam processamentos customizados. |
| | Sistema de Informação Gerencial (SIG); Sistema de Apoio a Decisão (SAD) | Nível tático ou gerencial da empresa: Reportam as operações básicas da empresa através de relatórios e estatísticas sobre o desempenho da organização, permitindo o acompanhamento e controle dos meios de produção, da produção propriamente dita e dos produtos e serviços gerados; e auxiliam os gerentes a tomarem decisões que estão fora dos procedimentos estruturados da empresa. |
| | Sistemas de Automação de Escritório (SAE); Sistema de Trabalho do Conhecimento (STC) | Nível de conhecimento: Permitem que os trabalhadores dos dados processem os documentos da organização e executem os fluxos de dados. |
| | Sistemas de Processamento de Transações (SPT) | Nível Operacional: Registram as operações cotidianas necessárias para a execução do negócio da empresa. |

| | | |
|---|---|---|
| Sistemas quanto à Integração total | Sistema de Planejamento de Recursos Empresariais (ERP – <i>Enterprise Resource Planning</i>) | Principal integrador de sistemas em uma empresa – engloba desde os sistemas básicos de coleta de dados até os complexos sistemas de apoio ao executivo. |
| | Sistema de Gerenciamento da Cadeia de Suprimento (SCM – <i>Supply Chain Management</i>) | Integra todos os sistemas que envolvem os fornecedores, estoques, transportes, lojas e tudo mais envolvido na cadeia de suprimento, a fim de distribuir produtos e serviços no tempo e quantidade corretos. |
| | Sistema de Gerenciamento do Relacionamento com o Cliente (CRM – <i>Customer Relationship Management</i>) | Combina todos os sistemas que estão voltados para os clientes, apoiando a empresa na manutenção do relacionamento com os clientes, visando atender todas as suas necessidades e coletar dados para o aperfeiçoamento e inovação nos produtos. |
| | Sistema de Gestão do Conhecimento (KM – <i>Knowledge Management</i>) | São sistemas baseados na integração das informações armazenadas pela empresa, visando disponibilizá-las de forma fácil e rápida, permitindo o compartilhamento do aprendizado entre todos os setores da organização. |
| | Sistema de Inteligência de Negócio (BI – <i>Business Intelligence</i>) | Integra os sistemas com foco nos Sistemas de Apoio à Decisão (SAD) e Sistemas de Apoio ao Executivo (SAE), visando fornecer informações para dar suporte ao processo decisório nos níveis tático e estratégico. |

Fonte: Ferreira (2017, p. 32).

Entre os sistemas relacionados no quadro 1, encontra-se o SIG, também conhecido como Enterprise Resource Planning (ERP). Esse sistema surgiu para integrar todos os tipos de sistemas existentes, visando à criação de conhecimento a partir das informações lançadas por diferentes setores. Ele pode ser comparado como a espinha dorsal de uma empresa, haja vista que incorpora as informações de diferentes sistemas, sem a necessidade de intermediação (LIMA, 2009). A Figura 1 exemplifica o formato desse tipo de sistema.

Figura 1 - Esquema de um Sistema Integrado de Gestão, o ERP

Fonte: <http://www.centrodata.com.br/site/tag/erp/> (2019).

O ERP ou o SIG é o principal sistema integrador (Figura 1) por possibilitar que todos os departamentos de uma organização utilizem as mesmas informações, resultando em redução de erros, eliminação de retrabalho, melhoria dos processos em todas as áreas, maior controle sobre processos de negócios que envolvem diferentes departamentos, obtenção de informações precisas e seguras, eliminação de sistemas legados caros e inflexíveis e padronização da tecnologia (STAIR; REYNOLDS, 2015).

Diante das vantagens oriundas desses tipos de sistemas, diferentes organizações passaram a utilizá-lo, como indústrias, faculdades, universidades, organizações de serviço profissional, varejistas e organizações de assistência à saúde, sendo que muitas delas utilizam códigos-fonte³ disponibilizados pelos fornecedores para personalizar o sistema, a fim de atender suas necessidades (STAIR; REYNOLDS, 2015). Em decorrência dessas personalizações, o *software* implantado corre

3 - Código-fonte é o conjunto de palavras ou símbolos escritos de forma ordenada, contendo instruções em uma das linguagens de programação existentes, de maneira lógica.

o risco de não ter qualidade. Para evitar esse risco, as organizações precisam realizar avaliações que possibilitem a manutenção da qualidade dos produtos desenvolvidos, como será abordado a seguir.

Atributos de qualidade de software

De nada adianta ter um *software* sofisticado e moderno se ele não cumpre os objetivos requeridos pela empresa. Dessa forma, avaliar a qualidade desses produtos constitui-se como requisito fundamental ao se produzir ou adquirir um *software*, pois como defendido por Januzzi (2014), a avaliação contribui para o aperfeiçoamento e a consecução de metas e objetivos.

Todavia, considerando que o termo “qualidade” é polissêmico e que a qualidade de *software* não pode ser avaliada por medidas diretas como massa, temperatura, velocidade ou voltagem, para que a avaliação cumpra seu objetivo torna-se necessário identificar parâmetros que possibilitem a mensuração dessa qualidade. Nesse contexto, Pressman (2006, p. 580) define qualidade de *software* como:

Conformidade com requisitos funcionais e de desempenho explicitamente declarados, normas de desenvolvimento explicitamente documentadas e características implícitas que são esperadas de todo *software* desenvolvido profissionalmente (PRESSMAN, 2006, p. 580).

Isso significa que para um *software* ser considerado de qualidade, é necessário que ele aja em conformidade com o que foi especificado e atenda a características implícitas, como a expectativa de um bom funcionamento (funcionabilidade), ser seguro (segurança) e ser de fácil uso (usabilidade). Essas características são atributos de *software* que possibilitam a avaliação da eficiência, efetividade e, conseqüentemente, da qualidade do produto.

Em seu estudo sobre a qualidade de *software*, Pressman (2006) apresentou uma relação de atributos de qualidade elaborada por

McCall em 1977 (Figura 2). O modelo contém 11 atributos ou fatores divididos em três categorias que viabilizam, embora às vezes de forma subjetiva, a medição das características operacionais de um sistema, a sua habilidade de passar por modificações e a adaptabilidade a novos ambientes (PRESSMAN, 2006).

Figura 2 - Fatores de qualidade de software de McCall



Fonte: Pressman, Engenharia de Software (2006).

É importante destacar que apesar de esses fatores terem sido elaborados há mais de 40 anos, continuam válidos (PRESSMAN, 2006) e essa validade pode ser confirmada pela comparação dos fatores apresentados no modelo de McCall com os existentes nas normas ISO/IEC.

A norma internacional ISO/IEC 9126 foi estabelecida no ano de 1991 devido à necessidade de padronização mundial das características desejadas para a qualidade de um produto de software. Essa norma estabelece um modelo de qualidade de software e fornece seis características principais e subcaracterísticas que subsidiam a avaliação da qualidade de um software. Em 2011, a norma foi reestruturada e passou a fazer parte da série de normas internacionais de Software Quality Requirements and Evaluation (SQuaRE), que estabelece uma

estrutura dividida em cinco partes voltadas à gestão, ao modelo, à medição, aos requisitos e à avaliação da qualidade de produtos de *software*. O modelo de qualidade do produto passou a ser normatizado pela ISO/IEC 25010, a qual define um conjunto de oito características internas e externas de produto de *software*, subdivididas em subcaracterísticas e mais cinco características de *software* em uso.

Segundo Wazlawick (2013), os atributos internos e externos referem-se às características do produto, podendo ser avaliadas durante o desenvolvimento do *software*. Já os atributos relacionados ao uso só podem ser examinados no contexto da utilização do sistema pelo usuário final. Todavia, como o objetivo desta pesquisa é avaliar o produto SIGAA, serão focalizadas apenas as características do produto. O Quadro 2 apresenta os atributos de qualidade de *softwares* das normas ISO/IEC 9126 e 25010 e do modelo de McCall.

Quadro 2 - Atributos de qualidade de *software*

| ISO/IEC 25010 (revisada em 2017) | ISO/IEC 9126 (1991) | McCall (1977) |
|-------------------------------------|------------------------|--|
| Adequação funcional | Funcionabilidade | - |
| Confiabilidade | Confiabilidade | Confiabilidade; correção |
| Usabilidade | Usabilidade | Usabilidade |
| Eficiência de desempenho | Eficiência | Eficiência |
| Manutenibilidade | Manutenibilidade | Manutenibilidade; flexibilidade; testabilidade |
| Portabilidade | Portabilidade | Portabilidade; reusabilidade |
| Compatibilidade | - | Interoperabilidade |
| Segurança | - | Integridade |

Fonte: Pressman, 2006; NBR ISO/IEC 9126-1 e ISO/IEC 25010 (en) (2019).

Ao comparar as normas ISO/IEC com o modelo de McCall, é possível notar similaridades entre os atributos de qualidades elencados em cada padrão. Além disso, a reestruturação da norma resultou na inserção de dois atributos de *software*, compatibilidade e segurança, que estão relacionados com os fatores de interoperabilidade e integridade propostos por McCall, comprovando, assim, que os aspectos que afetam a qualidade do *software* não mudam.

Considerando a atualização da norma, o Quadro 3 apresenta as definições das oito características estabelecidas na ISO/IEC 25010 (2011) e de suas subcaracterísticas de qualidade.

Quadro 3 - Descrição das características e subcaracterísticas da ISO/IEC 25010

| | |
|---------------------|---|
| ADEQUAÇÃO FUNCIONAL | Capacidade em que um produto ou sistema fornece funções que atendem às necessidades declaradas e implícitas quando usadas em condições especificadas. |
| Conclusão funcional | Capacidade em que o conjunto de funções abrange todas as tarefas e objetivos do usuário especificados. |
| Correção funcional | Capacidade em que um produto ou sistema fornece os resultados corretos. |
| Adequação funcional | Capacidade em que as funções facilitam a realização de tarefas e objetivos especificados. |

| | |
|---------------------|---|
| CONFIABILIDADE | Capacidade em que um sistema, produto ou componente executa funções especificadas em condições especificadas por um período especificado. |
| Maturidade | Capacidade em que um sistema, produto ou componente atende às necessidades de confiabilidade em operação normal. |
| Disponibilidade | Capacidade em que um sistema, produto ou componente está operacional e acessível quando necessário para uso. |
| Tolerância a falhas | Capacidade em que um sistema, produto ou componente opera como pretendido, apesar da presença de falhas de <i>hardware</i> ou <i>software</i> . |
| Recuperabilidade | Capacidade em que, no caso de uma interrupção ou falha, um produto ou sistema pode recuperar os dados diretamente afetados e restabelecer o estado desejado do sistema. |

| | |
|----------------------------------|--|
| USABILIDADE | Capacidade em que um produto ou sistema pode ser usado por usuários especificados para atingir metas especificadas com eficácia, eficiência e satisfação em um contexto de uso especificado. |
| Reconhecimento de adequação | Capacidade em que os usuários podem reconhecer se um produto ou sistema é apropriado para suas necessidades. |
| Aprendizagem | Capacidade em que um produto ou sistema pode ser usado por usuários especificados para atingir objetivos especificados de aprender a usar o produto ou sistema com eficácia, eficiência, liberdade de risco e satisfação em um contexto especificado de uso. |
| Operabilidade | Capacidade em que um produto ou sistema possui atributos que facilitam a operação e o controle. |
| Proteção contra erros do usuário | Capacidade em que um sistema protege os usuários contra erros. |
| Estética da interface do usuário | Capacidade em que uma interface do usuário permite uma interação agradável e satisfatória para o usuário. |
| Acessibilidade | Capacidade em que um produto ou sistema pode ser usado por pessoas com a mais ampla variedade de características e capacidades para atingir uma meta especificada em um contexto de uso especificado. |

| | |
|--------------------------|---|
| EFICIÊNCIA DE DESEMPENHO | Desempenho com relação à quantidade de recursos utilizados nas condições estabelecidas. |
| Comportamento temporal | Capacidade em que os tempos de resposta e processamento e as taxas de transferência de um produto ou sistema, ao executar suas funções, atendem aos requisitos. |
| Utilização de recursos | Capacidade em que as quantidades e os tipos de recursos usados por um produto ou sistema, ao desempenhar suas funções, atendem aos requisitos. |
| Capacidade | Capacidade em que os limites máximos de um produto ou parâmetro do sistema atendem aos requisitos. |

| | |
|------------------|---|
| MANUTENIBILIDADE | Capacidade de eficácia e eficiência com que um produto ou sistema pode ser modificado para melhorá-lo, corrigi-lo ou adaptá-lo às mudanças no ambiente e nos requisitos. |
| Modularidade | Capacidade em que um sistema ou programa de computador é composto de componentes discretos, de modo que uma alteração em um componente tenha um impacto mínimo em outros componentes. |

| | |
|------------------|---|
| Reutilização | Capacidade em que um ativo pode ser usado em mais de um sistema ou na construção de outros ativos. |
| Analisabilidade | Capacidade de eficácia e eficiência com as quais é possível avaliar o impacto em um produto ou sistema de uma alteração pretendida em uma ou mais de suas partes, ou diagnosticar um produto por deficiências ou causas de falhas ou identificar peças a serem modificadas. |
| Modificabilidade | Capacidade em que um produto ou sistema pode ser efetivamente e eficientemente modificado sem a introdução de defeitos ou degradação da qualidade do produto existente. |
| Testabilidade | Capacidade de eficácia e eficiência com o qual os critérios de teste podem ser estabelecidos para um sistema, produto ou componente e testes podem ser realizados para determinar se esses critérios foram atendidos. |

| | |
|-------------------|--|
| PORTABILIDADE | Capacidade de eficácia e eficiência com as quais um sistema, produto ou componente pode ser transferido de um <i>hardware</i> , <i>software</i> ou outro ambiente operacional ou de uso para outro. |
| Adaptabilidade | Capacidade em que um produto ou sistema pode ser efetivamente e eficientemente adaptado para <i>hardware</i> , <i>software</i> ou outros ambientes operacionais ou de uso diferentes ou em evolução. |
| Instalabilidade | Capacidade de eficácia e eficiência com as quais um produto ou sistema pode ser instalado e/ou desinstalado com sucesso em um ambiente especificado. |
| Substituibilidade | Capacidade em que um produto pode substituir outro produto de <i>software</i> especificado para a mesma finalidade no mesmo ambiente. |

| | |
|--------------------|---|
| COMPATIBILIDADE | Capacidade em que um produto, sistema ou componente pode trocar informações com outros produtos, sistemas ou componentes e/ou executar as funções necessárias enquanto compartilha o mesmo ambiente de <i>hardware</i> ou <i>software</i> . |
| Coexistência | Capacidade em que um produto pode executar suas funções necessárias com eficiência, compartilhando um ambiente e recursos comuns com outros produtos, sem impacto negativo em qualquer outro produto. |
| Interoperabilidade | Capacidade em que dois ou mais sistemas, produtos ou componentes podem trocar informações e usar as informações que foram trocadas. |

| | |
|-------------------|---|
| SEGURANÇA | Capacidade em que um produto ou sistema protege informações e dados para que pessoas ou outros produtos ou sistemas tenham o grau de acesso aos dados adequados aos seus tipos e níveis de autorização. |
| Confidencialidade | Capacidade em que um produto ou sistema garante que os dados sejam acessíveis apenas àqueles autorizados a ter acesso. |
| Integridade | Capacidade em que um sistema, produto ou componente impede o acesso não autorizado ou a modificação de programas ou dados de computador. |
| Não repúdio | Capacidade em que se pode provar que as ações ou eventos ocorreram, para que os eventos ou ações não possam ser repudiados posteriormente. |
| Responsabilização | Capacidade em que as ações de uma entidade podem ser rastreadas exclusivamente para a entidade. |
| Autenticidade | Capacidade em que a identidade de um sujeito ou recurso pode ser comprovada como a reivindicada. |

Fonte: Elaboração das autoras com base ISO/IEC 25010 (2020).

É conveniente reafirmar que a avaliação dos atributos ou características apresentadas nesse quadro trazem melhores resultados se realizada durante o desenvolvimento do *software*, a fim de verificar se os requisitos de qualidade estão sendo atendidos. Porém, por considerar que a avaliação pode ocorrer antes, durante ou depois da implementação de um projeto, e que avaliação *ex-post*⁴ gera aprendizado organizacional, uma vez que os erros são observados, analisados, sistematizados e, se possível, corrigidos, é oportuno avaliar o SIGAA da UFRB com base nos parâmetros apresentados.

O SIG na UFRB

O SIG utilizado na UFRB desde 2013 foi desenvolvido pela Diretoria de Sistemas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). O sistema é constituído por até seis sistemas utilizados entre

4- Trata-se da avaliação realizada ao final do projeto e tem por finalidade levantar e avaliar os efeitos e impactos do projeto, além de verificar a efetividade e eficiência deste.

as áreas-meio e fim de uma instituição. A UFRB adquiriu o produto com quatro sistemas no ano de 2009 e, nesse interstício, foi realizando a implantação.

Em 2013, foram implantados dois sistemas da área-meio: a) o Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), que integra os processos que demandam o orçamento de toda a instituição, como solicitação de materiais, passagens, diárias, suprimento de fundos, auxílio financeiro, prestações de serviço pessoa física e jurídica, com o acompanhamento do fluxo da informação em todas as suas etapas e setores, por todos os interessados no processo, possibilitando um melhor controle interno das atividades; b) e o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos (SIGRH), que informatiza os procedimentos de recursos humanos, tais como: marcação/alteração de férias, cálculos de aposentadoria, avaliação funcional, dimensionamento de força de trabalho, controle de frequência, concursos, capacitações, atendimentos *on-line*, serviços e requerimentos, registros funcionais e relatórios de Recursos Humanos (RH).

Em 2015, foi implantado mais um sistema da área-meio, o Sistema Integrado de Gestão de Planejamento e de Projetos (SIGPP), que permite o gerenciamento das metas pretendidas, anualmente, pelas unidades estratégicas da instituição: superintendências, secretarias, pró-reitorias, centros de ensino, dentre outras. Em 2017, a implantação foi concluída (Figura 3) com a inserção do SIGAA, que corresponde ao sistema utilizado pela área-fim e tem por objetivo a informatização dos centros de ensino e das unidades acadêmicas, com módulos de graduação e pós-graduação, registro e relatórios da produção acadêmica dos docentes, controle de projetos e bolsistas ligados ao ensino, à pesquisa, à extensão e à permanência qualificada, atividades de ensino a distância e um ambiente virtual de aprendizado denominado “Turma Virtual”.

Figura 3 - Sistema Integrado de Gestão da UFRB

Fonte: <https://ufrb.edu.br/portal/sig> (2019) .

É importante esclarecer que cada sistema é composto por uma variedade de módulos que tem como objetivo informatizar os processos manuais e proporcionar a integração entre as unidades administrativas e acadêmicas da UFRB. O SIG contém o total de 90 módulos, sendo que nem todos foram implantados na UFRB. O Quadro 4 apresenta os módulos que compõem cada sistema.

Quadro 4 - Relação de módulos dos SIGs

| SIPAC | | |
|------------------------------|------------------------|--------------------------------|
| Almoxarifado | Faturas | Portal da Reitoria |
| Atendimento de Requisições | Infraestrutura | Portal Público |
| Auditoria e Controle Interno | Licitações | Processos com Código de Barras |
| Boletim de Serviços | Liquidação de Despesas | Projetos/Convênios |
| Bolsas | Orçamento | Protocolo |
| Cadastro | Portal Administrativo | Requisições |
| Catálogo de Materiais | Patrimônio | Restaurante Universitário |

| | | |
|----------------------------------|--|--------------------------------------|
| Compra de Materiais Informativos | Orçamento - Declaração de Disponibilidade Orçamentária | Sistema de Registros de Preços (SRP) |
| Compras | Portal da Direção Centro/Hospital | Transporte |
| Contratos | Portal da Fundação | - |

SIGRH

| | | |
|--|-------------------------|-----------------------------|
| Administração de Pessoal | Comissões | Integração SIAPE |
| Aposentadoria | Concursos | Plano de Saúde |
| Atendimento ao Servidor | Consultas Funcionais | Serviços e Auxílios |
| Avaliação Funcional e Gestão por Competência | Assistência ao Servidor | Portal do Servidor |
| Banco de Vagas | Dimensionamento | Portal da Chefia da Unidade |
| Capacitação | Férias | Portal do Gestor |
| Avaliação de Desempenho | Financeiro | Portal da Auditoria |
| Cadastro | Frequência | Portal do Docente |
| Colegiados | Integração | Portal Público |

SIGPP

| | | |
|-------|--------------|---|
| Metas | Portal SIGPP | - |
|-------|--------------|---|

SIGAA

| | | |
|---------------------------------|---|-------------------------------------|
| Ações Acadêmicas Integradas | Graduação | Portal do Coordenador Stricto Sensu |
| Administração do Sistema | Latu Sensu | Portal do Discente |
| Ambiente Virtual de Aprendizado | Monitoria | Portal do Docente |
| Assistência ao Estudante | NEE – Necessidades Educacionais Especiais | Portal do Preceptor de Estágio |
| Avaliação Institucional | Ouvidoria | Portal do Tutor |
| Convênios de Estágios | Pesquisa | Portal Público |

| | | |
|---|----------------------------------|------------------------------|
| CPDI – Comissão Permanente de Desenvolvimento Institucional | Portal Coordenador de Polo | Produção Intelectual |
| Diplomas | Portal da Reitoria | Stricto Sensu |
| Ensino a Distância | Portal de Relatórios de Gestão | Turma Virtual |
| Extensão | Portal do Coordenador Graduação | Vestibular/Processo Seletivo |
| Gestão de Espaço Físico | Portal do Coordenador Lato Sensu | - |

Fonte: <https://ufrb.edu.br/portal/sig>, (2019) .

Embora o SIG da UFRB abarque diferentes áreas de funcionamento da instituição, que envolve administrativo, financeiro, gerenciamento de pessoal e acadêmico, interessa a este artigo o sistema acadêmico, nesse caso, o SIGAA, relacionado à área-fim da universidade e, mais especificamente, à graduação.

SIGAA: apontamentos iniciais

Como supramencionado, o SIGAA foi o último sistema de gestão implantado na UFRB. Ele é composto por 32 módulos que subsidiavam as atividades de ensino, pesquisa e extensão, além da assistência ao estudante. Esse sistema disponibiliza ainda portais específicos para a reitoria, professores, alunos, tutores de ensino a distância, coordenações *lato sensu*, *stricto sensu* e de graduação e comissões de avaliação (institucional e docente).

Considerando que o sistema foi implantado há dois anos, questionamentos como os seguintes podem ser facilmente respondidos: é possível avaliar se o *software* atende adequadamente aos atributos de qualidade estabelecidos pelas normas internacionais? E quanto ao seu desenvolvimento, houve uma condução de acordo com padrões preestabelecidos?

A fim de responder a primeira pergunta, foi selecionada a característica “adequação funcional” e a subcaracterística “reconhecimento de adequação” da característica “usabilidade”, ambas inseridas no rol de atributos estabelecidos na ISO/IEC 25010 (2011). Como exposto, “adequação funcional” está relacionada à capacidade em que as funções facilitam a realização de tarefas e objetivos especificados; e “reconhecimento de adequação/usabilidade” refere-se à capacidade em que os usuários podem reconhecer se um produto ou sistema é apropriado para suas necessidades. Para avaliar esses fatores, foi realizado um levantamento das instituições que utilizam o sistema SIGAA, no qual foi constatado que 27 instituições de ensino público implantaram o sistema, como apresenta a Tabela SIG disponibilizada no sítio do portal de cooperação da UFRN⁵. Diante dessa constatação, surge a seguinte reflexão: se o SIGAA dificultasse a realização de tarefas, será que tais instituições desistiriam de seus anteriores sistemas para implantá-lo? A resposta óbvia é não, o que confirma que o sistema atende às características em destaque.


Ainda sobre essa questão, ao acessar o sistema é possível identificar os atributos de qualidades: a) operabilidade/usabilidade, que está relacionada à capacidade em que um produto ou sistema possui atributos que facilitam a operação e o controle; e b) confidencialidade/segurança, que se refere à capacidade em que um produto ou sistema garante que os dados sejam acessíveis apenas àqueles autorizados a ter acesso. O primeiro critério pode ser confirmado através dos inúmeros relatórios que o sistema emite. Já o segundo é atestado no próprio processo de acesso, pois o sistema, além de solicitar a inserção de *login* e senha, identifica os vínculos institucionais do usuário e libera o acesso correspondente ao vínculo escolhido, conforme a Figura 4.

5 - Disponível em: <http://www.portalcooperacao.info.ufrn.br/implantacao.php>. Acesso em: abr. 2020.




Figura 4 - Definição de vínculo para acesso ao SIGAA/UFRB

ESCOLHA SEU VÍNCULO PARA OPERAR O SISTEMA

Caro Usuário,
O sistema detectou que você possui mais de um vínculo ativo com a instituição.
Por favor, selecione o vínculo com o qual você deseja trabalhar nesta sessão.

 Selecionar Vínculo

VÍNCULOS ENCONTRADOS (3)

| ATIVOS | | |
|--|---------------|---|
| Vínculo | Identificador | Outras informações |
|  Discente | 2019122398 | Curso: MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO-POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURANÇA SOCIAL/PPGGPSS - CRUZ DAS ALMAS |
|  Servidor | 1756626 | Lotação: NUC GEST PROCESSO SELETIVO |
|  Chefia/Diretoria | 1756626 | Unidade: NUC GEST PROCESSO SELETIVO |

Fonte: <https://sistemas.ufrb.edu.br/sigaa/public/home.jsf>, (2019) .

Com base no exposto, é possível afirmar que o sistema cumpre determinados atributos de qualidade. Todavia, considerando que outros atributos exigem aferições mais específicas, torna-se necessário realizá-las com uma amostragem mais abrangente, como também por profissionais especialistas.

Seguindo para a última pergunta - sobre o desenvolvimento ter sido conduzido de acordo com padrões preestabelecidos -, Pressman (2006) esclarece que para haver qualidade na elaboração de um *software* é necessária a criação de um grupo Software Quality Assurance (SQA), formado por diferentes atores que influenciam e quantificam positivamente a qualidade do *software* a ser entregue. Essa equipe deve ser independente do processo de desenvolvimento, pois terá a responsabilidade de definir e aplicar os procedimentos, processos e padrões que visam reforçar a qualidade de *software* como também gerenciar toda a configuração das atividades de verificação e validação aplicadas após o produto ter sido desenvolvido, a fim de garantir a consistência do produto entregue (SOMMERVILLE, 2011).

Nesse aspecto, a Portaria UFRB nº 512/2015 (2015), que tratou da implantação do SIGAA, constituiu uma comissão de implanta-

ção do sistema, composta pela vice-reitora e por representantes das diferentes unidades responsáveis pela parte acadêmica da instituição, incluindo as Pró-Reitorias de Planejamento e Desenvolvimento (PRO-PLAN), de Graduação (PROGRAD), de Pesquisa, Pós-Graduação, Criação e Inovação (PPGCI), de Gestão de Pessoas (PROGEP) e as Superintendências de Regulação e Registros Acadêmicos (SURREG) e de Educação a Distância (SEAD), os Núcleos de Gestão Acadêmicas dos Centros de Ensino, além da Coordenadoria de Tecnologia da Informação (COTEC).

Essa comissão tinha como objetivo definir diretrizes, aprovar planos de ação e cronogramas, avaliar os resultados e adotar todas as medidas necessárias à implantação do sistema. Seus membros tinham diferentes atribuições, incluindo identificar erros, administrar mudanças comportamentais provenientes das alterações e normatizações dos fluxos de processos, realizar treinamentos e garantir a capacitação dos usuários. Além disso, como apresentado na notícia veiculada no *site* da UFRB⁶, foi disponibilizado para a comunidade acadêmica e externa o acesso ao SIGAA para realização de testes e aquisição de material didático de apoio à utilização do sistema, além de informações sobre o projeto de implantação e de suporte à implantação.

Com base nesse histórico, a resposta à segunda pergunta é que a implantação do sistema foi conduzida de forma padronizada. Entretanto, em virtude das alterações das equipes e da implantação de novos módulos, torna-se imprescindível a realização de treinamentos contínuos, presenciais e/ou à distância, como também elaborações e atualizações de tutoriais. Pois como destacado por Souza (2015, p. 80), a falta de treinamento ocasiona o surgimento de “[...] informações imprecisas, incompletas, complexas, (que conseqüentemente geram re-

6-Disponível em: <https://www.ufrb.edu.br/portal/noticias/4263-ufrb-da-continuidade-a-implantacao-de-sistema-integrado-de-gestao-e-lanca-pagina-para-acompanhamento>

latórios gerenciais incorretos) e principalmente muito retrabalho, pouco desempenho e baixa produtividade”, o que poderá resultar em total perda de qualidade do sistema implantado.

Considerações finais

O desenvolvimento desta pesquisa possibilitou a identificação do tipo de sistema implantado na UFRB e os benefícios que esse sistema proporciona. O estudo também permitiu a definição dos atributos de qualidade utilizados para avaliar os produtos de *software* estabelecidos pela norma ISO/IEC 25010 e o entendimento da importância da avaliação. Além disso, tornou possível conhecer o histórico da implementação do SIG da UFRB.

Quanto à avaliação do SIGAA, foram analisadas as características “adequação funcional”, “usabilidade” dentro dos fatores “reconhecimento de adequação e operabilidade” e “segurança” no contexto confidencialidade, que constata a qualidade do produto implantado. A avaliação também se dá na compreensão do quanto a constituição de uma comissão de implantação foi importante para a viabilidade do produto desenvolvido e para a manutenção de sua qualidade. Entretanto, diante das poucas oportunidades de treinamento e considerando que esse aspecto representa a diferença entre o sucesso e o fracasso de um *software*, sua manutenção é essencial.

Cabe ressaltar ainda que devido à norma ISO/IEC 25010 apresentar oito características, torna-se oportuno investigar o comportamento do sistema quanto aos demais atributos, além de buscar respostas a questões como estas: qual a visão dos usuários externos e da equipe especializada sobre os sistemas implantados? Que melhorias podem ser realizadas nesses sistemas? E quais os critérios utilizados para a não implementação de determinados módulos, como o de processos seletivos?

Diante dessas questões, observa-se que o estudo não se encerra. Antes, apresenta múltiplas possibilidades de realizar novas pesquisas nessa área. Não obstante, é importante salientar que os resultados apresentados nesta pesquisa asseguram que a decisão de implantação do SIGAA foi acertada.

Referências

FERREIRA, S. C. **Sistema de informação em segurança**. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A. 2017.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

JANNUZZI, C. A. S. C.; FALSARELLA, O. M.; SUGAHARA, C. R. Sistema de informação: um entendimento conceitual para a sua aplicação nas organizações empresariais. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 19, n. 4, p. 94-117, 2014.

JANUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 25, n. 58, p. 22-42, 2014.

LAUDON, K. C.; LAUDON, J. P. **Sistemas de Informação Gerenciais**. 11. ed. Pearson, 2015.

LIMA, C. E. A. **Sistemas integrados de gestão – ERP benefícios esperados e problemas encontrados na implantação em pequenas empresas brasileiras**. 2009. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Departamento de Pós-Graduação, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Ponta Grossa.

MEIRELES, M. **Sistemas de informação**: quesitos de excelência dos sistemas de informação operativos e estratégicos. São Paulo: Arte e Ciência, 2004.

PADUA, E. M. M. **Metodologia da pesquisa**: abordagem teórico-prática. 9. ed. Campinas: Papirus, 2000. (Coleção Magistério: Formação e trabalho pedagógico).

PRESSMAN, R. S. **Engenharia de Software**. São Paulo: Makron Books, 2006.

SOMMERVILLE, I. **Engenharia de Software**. 9. ed. Pearson Prentice Hall, 2011.

SOUZA, A. B. **Sistemas de informações computadorizados na gestão das IFES**: o Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). 2015. 133f. Dissertação. (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social) – Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cruz das Almas, 2015.

STAIR, R. M.; REYNOLDS, G. W. **Princípios de Sistemas de Informação**. 11. ed. Cengage Learning. 2015.

TACHIZAWA, T.; ANDRADE, R. O. B. **Tecnologias da Informação Aplicadas às Instituições de Ensino e às Universidades Corporativas**. São Paulo: Atlas, 2003.

UFRB. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. **Portaria da Reitoria nº 512**. Cruz das Almas: UFRB, 2015.

WAZLAWICK, R. S. **Engenharia de software: conceitos e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Avaliação do programa Juventude Viva em Cruz das Almas-BA

Hudson Wesley Silva e Silva
Lys Maria Vinhaes Dantas

Introdução

A avaliação ocupa espaço reservado na manutenção de uma determinada política pública ou até mesmo na sua extinção. Desde o fim do século passado, a avaliação surge como forma de melhoria na gestão pública, com “[...] o condão de aumentar a eficiência e eficácia do setor público” (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 539).

A avaliação tem um papel de destaque nas reformas do setor público, assim como tem estado cada vez mais presente nos processos de análise das políticas públicas. O surgimento da avaliação no contexto dos países considerados de Terceiro Mundo, como Brasil, Peru e México, buscou ainda que houvesse maior transparência nos processos de políticas públicas, devido aos investimentos financeiros internacionais que eram realizados, a exemplo do Banco Mundial. No caso do Brasil, em específico, a cultura política e da ditadura formava um entrave para a avaliação que, nesse período, não era praticada pela administração pública.

Com o avanço da redemocratização no Brasil, novas tendências de mecanismos de controle da gestão pública foram surgindo. As avaliações, no âmbito da esfera pública, começaram a se desenvolver para mensurar os impactos causados por algumas políticas sociais. Com relação às políticas públicas locais, as experiências de avaliação ainda se constituem em menor número se comparadas com as experiências nacionais, demonstrando não ser uma prática adotada com frequência

em nível local. Almeida e Paula (2014) defendem a importância da realização de avaliações das políticas públicas municipais, pois proporcionam elementos para a efetivação do controle social e a adequação à realidade social, além da forte ligação com o gerencialismo adotado no fim dos anos 1990, em que as ações públicas são voltadas para buscar os melhores resultados, de forma que a avaliação reforça a busca por efeitos positivos, principalmente nas políticas municipais que possuem caráter de maior proximidade com os cidadãos beneficiados.

Nessa perspectiva, surge o intuito de avaliar como está se dando o processo de implementação do programa Juventude Viva no município de Cruz das Almas. Esse programa surge no ano de 2018 no município. Devido ao pouco tempo de sua implementação, a avaliação realizada aqui tem o caráter de verificar como estão encaminhados os projetos Grafite Legal e Juventude Sem Fronteiras, vinculados ao programa Juventude Viva para atender à função social de garantia dos direitos dos jovens na luta pelo direito de viver e experimentar essa fase da condição juvenil.

A realização da avaliação do programa Juventude Viva no município de Cruz das Almas poderá contribuir para maior publicidade das ações voltadas para a juventude cruzalmense, além de fortalecer o controle social por parte da sociedade perante o poder público municipal. Outro grau de relevância tomada por essa avaliação é poder reconhecer a política como legítima ou não, segundo os critérios avaliativos de atendimento da missão e das metas.

O texto está subdividido em três etapas, das quais trata inicialmente de trazer a discussão sobre a avaliação de políticas públicas. Essa primeira seção aborda os aspectos teóricos envolvidos na avaliação, realizando uma contextualização sobre o conceito, modelos e tipos. A segunda seção, intitulada “Cruz das Almas e suas juventudes”, trata de apresentar o perfil do município quanto ao aspecto territorial, socioe-

conômico e quanto à juventude pertencente ao local. A terceira e última seção aborda a avaliação do programa Juventude Viva no município de Cruz das Almas, através do projeto Juventude Sem Fronteiras, que oferta cursos de idiomas em inglês e espanhol para jovens estudantes do ensino público, e do projeto Grafite Legal, que oferece oficina de grafite.

A partir dessa abordagem, o estudo teve o objetivo de avaliar a implementação do programa Juventude Viva através de seus dois projetos Juventude Sem Fronteiras e Grafite Legal, realizados no município de Cruz das Almas no ano de 2018. O estudo teve como procedimento metodológico o levantamento teórico, realizando análise de artigos que tratavam da temática “avaliação de políticas públicas”. Também foi feita análise de materiais técnicos consultados junto à Secretaria de Políticas Especiais, além de dados e informações pesquisados em *sites*.

Avaliação de políticas públicas

Avaliação pode ser entendida como a valia de uma dada “coisa”, mediante processos sistemáticos de mensurar, medir, comparar, entre outros. A avaliação de políticas públicas vai no mesmo sentido da definição que compreendemos aqui. Porém, antes de conceituá-la, é necessário definir o que entendemos por política pública. Trazendo uma definição teórica para esse conceito, Souza e Secchi trabalham com a concepção de que a política pública seria:

[...] uma entidade abstrata, que se materializa por instrumentos concretos, tais como programas, projetos, obras, organizações, campanhas e leis nas diversas áreas de atuação pública: saúde, educação, meio ambiente, gestão pública, infraestrutura, segurança e tantas outras (SOUZA; SECCHI, 2015, p. 78-79).

Dessa forma, políticas públicas serão compreendidas aqui como a ação do governo mediante programas direcionados para a

sociedade. São os programas públicos que evidenciam, muitas vezes, os objetivos de busca por mudanças e melhorias sociais.

A literatura internacional contribuiu para a criação do espaço do campo da avaliação. Boullosa e Araújo (2010) vão dizer que nos anos de 1960, nos Estados Unidos, acontece o que diversos outros autores definem como o *boom* da avaliação, com a notoriedade de alguns programas, como o *Great Society*, voltado à eliminação da pobreza e justiça racial.

A avaliação de políticas públicas surge com mais força no Brasil após o fim do período ditatorial, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual trouxe garantias fundamentais na área social e mecanismos de controles sociais e de *accountability*, reforçando a necessidade de um processo avaliativo do real atendimento das políticas e programas, ou seja, do Estado em ação. Para essa discussão, Jannuzzi (2014a, p. 24) vai nos dizer que:

A ampliação do escopo e escala das políticas sociais, conjugando programas de natureza universal – na educação, saúde, trabalho e assistência social – com ações de cunho redistributivo e de promoção de acesso aos direitos sociais – como o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada, as Políticas de Promoção de Igualdade Racial e Gênero, entre outras – têm ensejado a produção de informações e desenvolvimento de estudos de avaliação para melhor conhecimento dos públicos-alvo de cada programa, do processo de implementação desses e dos resultados e impactos das intervenções.

Recorrendo a estudos sobre o histórico da avaliação de políticas públicas, Derlien (2001 apud TREVISAN; BELLEN, 2008) a classifica em três funções básicas distintas para dividir suas fases de evolução. Inicialmente, datando dos anos de 1960, tinha por ênfase realizar levantamento das informações sobre determinada política, para que seu uso fosse feito como mecanismo de *feedback*. Então, a avaliação tinha um caráter mais informacional. Nos anos de 1980, prevaleceu a

ideia da avaliação como instrumento de alocação racional de recursos no processo orçamentários. Chegando aos anos de 1990, o intuito das avaliações passou a ser de uma função legitimadora, ou seja, a avaliação se torna uma das formas de validar as ações do Estado.

Após a reforma do Estado, no fim dos anos 1990, a demanda por avaliação passou a ser maior, o que fomentou ainda mais a área. A necessidade, à época, era ampliar o alcance dos resultados das ações do governo. Com isso, os processos de avaliação de políticas públicas passaram a ter um foco nos resultados, no atendimento das metas predefinidas, no real alcance dos objetivos, ou até mesmo com foco em mudanças pontuais na implementação das políticas públicas. Diante dessa perspectiva, conceituamos avaliação de programas seguindo a definição dada por Jannuzzi, na qual diz que:

[...] o conceito de avaliação pode se referir ao conjunto de procedimentos técnicos utilizados para produzir informação e conhecimento para o desenho (*ex-ante*), implementação e validação (*ex-post*) de programas e projetos sociais, de acordo com o ciclo de maturidade do objeto avaliado (JANNUZZI, 2014b, p. 24).

O autor afirma ainda que a avaliação não pode ser compreendida apenas como investigação de cunho acadêmico, mas de levantamentos consistentes, os quais possuem informações relevantes para serem aplicadas no aprimoramento dos programas, levando em consideração alguns aspectos como: público-alvo, cenário e contexto de atuação, o custo de operação, os arranjos de implementação, os resultados de curto prazo e os impactos sociais. Com isso, a avaliação defendida pelo autor possui o intuito de sistematizar, de maneira concisa, os estudos que contribuem para o aperfeiçoamento dos programas e projetos sociais. No estudo aqui realizado, foram levados em consideração os aspectos de público-alvo, nesse caso, os jovens do município beneficiado com a política.

Combinando contribuições de alguns autores, é possível notar que existem diversos tipos de avaliações. Para este capítulo, não houve interesse em esgotar tais definições, uma vez que se tornaria demasiada extensa a descrição. Porém, é necessário aprofundar a avaliação de implementação, adotada neste trabalho para verificar o programa Juventude Viva em Cruz das Almas, Bahia.

Jannuzzi (2014a) descreve a avaliação da implementação, que se dá pelo acompanhamento da execução, analisando indicadores de gestão para verificar se o programa ou projeto está seguindo os parâmetros dos objetivos e, caso seja necessário, podem ocorrer ajustes nesse meio. A avaliação da implementação tem caráter mais operacional e busca verificar se os meios utilizados para o processo de andamento da política ou programa estão atingindo a capacidade de suprir as demandas da forma precisa, ou seja, se os recursos técnicos operacionais estão sendo suficientes para a instrumentalização da implementação da política ou programa.

Quanto aos métodos da avaliação de programas, existem pelo menos quatro tipos mais gerais de aderência e especificidade ao problema social, que são:

- a) Estudos avaliativos, para os quais se utiliza material já produzido na temática proposta, analisando com base em dados secundários ou compilação de trabalhos com maior ou menor abrangência;
- b) Pesquisas de avaliação, na qual se realizam levantamentos primários, que podem ser qualitativos ou quantitativos, os quais servem para o aprimoramento da intervenção;
- c) Meta-avaliações, que são uma reavaliação dos programas e projetos implementados mediante uma avaliação da avaliação;
- d) Relatórios-síntese de avaliação e portais web, que organizam de forma mais sumária as informações com o intuito de possuir

uma comunicação mais objetiva, utilizando indicadores em geral para tratar de aspectos de diagnóstico, implementação e resultados do programa e dos projetos.

Porém, não há um método excelente, “padrão-ouro”, de se produzir uma avaliação, mas na verdade a relevância está na resposta à demanda condizente e na aplicação da tomada de decisão por parte do gestor público (JANNUZZI, 2014a).

Dessa forma, o que se pode compreender é que cada método da avaliação sofre interferências sociais e responde de modos diferentes. Como Dias Sobrinho (2008) afirma, a avaliação não está isenta de atribuições de valores, por se tratar de um processo social, intersubjetivo, que busca produzir sentidos, realizar questionamentos, que podem reluzir o posicionamento de determinados sujeitos perante a sociedade, de forma que a avaliação não pode ser entendida como totalmente neutra, sem influência ou interferência do meio.

Mais que conhecer e dominar tipos e métodos de avaliação ou diferenciar análise e avaliação, é fundamental reconhecer que as políticas sociais têm um papel imprescindível na consolidação do Estado democrático de direito e que, para exercer essa função, como seu objetivo primeiro, devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de programas, projetos e ações que devem universalizar direitos (BOSCHETTI, 2009, p. 3).

Contudo, todo processo metodológico da avaliação é de suma importância. Saber qual o modelo correto para cada situação é também relevante para encontrar os resultados esperados. Vale lembrar que colabora com a função social da avaliação o seu caráter de melhoria na gestão de políticas públicas, de manutenção dos direitos e na busca pela efetividade das políticas públicas.

As avaliações de políticas públicas ainda se tornam mais necessárias ao serem realizadas em nível local. Nos municípios de pequeno porte localizados nos interiores dos estados são, por diversas

vezes, implementadas políticas públicas sem a avaliação de nenhuma de suas etapas (*ex-ante*, execução e *ex-post*), prejudicando o processo de consolidação das práticas de transparência e efetividade da coisa pública. Dessa forma, o estudo sobre avaliação dessa política de natureza social corrobora com o processo democrático de transparência e controle social, principalmente em se tratando da categoria juvenil, para a qual os direitos são conquistados mediante reivindicações.

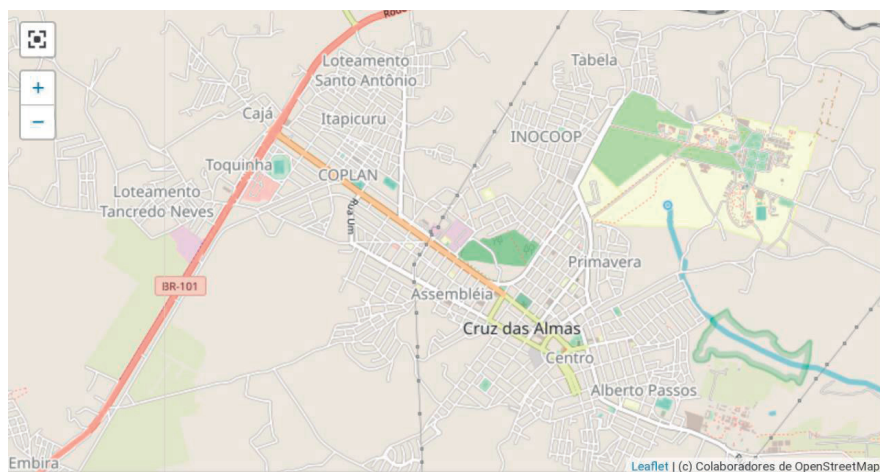
Cruz das Almas e suas juventudes

O município de Cruz das Almas está localizado no interior da Bahia, mais precisamente na região do Recôncavo Baiano, a 146km da capital Salvador, possuindo cerca de 63.239 habitantes, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) em 2019. A população cruzalmense, segundo o IBGE, em 2017 possuía salário médio mensal de 2,7 salários mínimos quando observados os trabalhadores formais, uma média significativa quando comparada com outros municípios do estado, ocupando posição de 36° entre 417°. O quantitativo de pessoal ocupado nesse período era 13.204, ou seja, 20,3% da população. Porém, os dados sobre trabalho e rendimento ainda demonstram que quase metade da população, mais especificamente 41,4% dos trabalhadores de Cruz das Almas, recebia até meio salário mínimo, realidade essa que colocava o município na posição de 395° entre um total de 417 cidades. A realidade local aponta para a necessidade de adoção de políticas de fomento ao emprego e renda, pois mesmo ocupando a 1ª posição, com a melhor média salarial (2,7) na microrregião entre 21 municípios, ainda demonstra concentração dessa renda.

Com relação à distribuição territorial, o município é subdividido em diversos bairros, alguns mais afastados do centro no sentido geográfico, que podem ser reconhecidos como periferia. Por outro lado, compreendemos periferia para além do seu sentido original: aqui é

entendida também como construção social, fazendo uso do sentido sociológico de territorialidade e pertencimento de classe, no que diz respeito às características que igualam um local ao outro. Nesse caso, as características que usamos para definir bairros como periferia são: baixo nível de infraestrutura de urbanização, ausência de equipamentos culturais, além de localização na zona urbana. Alguns desses bairros podem ser visualizados no mapa a seguir, como Tabela, Loteamento Santo Antônio e Toquinha. Outros bairros que não constam no mapa, mas que também podem ser considerados relevantes para a análise, são: Loteamento Miradouro (Areal), 2 de Julho e Tesoura.

Figura 1 - Mapeamento de bairros de Cruz das Almas



Fonte: Open Street Map (2020).

Com relação à juventude, segundo somatória de dados extraídos do IBGE, o total de jovens no município é de 16.753. Vale lembrar que “[...] são consideradas jovens as pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade”, definição dada pelo Estatuto da Juventude (2013).

Os dados educacionais com relação aos jovens do ensino médio da rede pública do município são aqui apresentados no intuito tam-

bém de reforçar a importância de políticas públicas para esse público, uma vez que os estudantes de ensino médio possuem majoritariamente a faixa etária considerada como jovens (15-29). Pode ser verificado que existe uma distorção considerável na relação idade-série dos jovens do ensino médio da rede pública, como pode ser visto no Quadro 1, com escolas que chegam a 52% de distorção entre seus alunos.

Quadro 1 - Distorção idade-série nas escolas de Cruz das Almas, em 2017

| Nome da Escola | Distorção Idade-Série |
|--|-----------------------|
| EE - Centro Territorial de Educação Profissional Recôncavo II Alberto Torres | 41% |
| Colégio Estadual Doutor Lauro Passos (EE) | 46% |
| Colégio Estadual Landolfo Alves de almeida (EE) | 52% |
| Colégio Estadual Luciano Passos (EE) | 39% |
| Cruzalmense (CE) | 0% |

Fonte: QEDu (2017).

Em análise teórica, a partir dos anos 1990, as juventudes brasileiras dos centros urbanos começaram a ganhar mais espaço na agenda governamental através de políticas públicas destinadas a esse grupo. Devido ao grande protagonismo promovido pela juventude brasileira durante as décadas de 1980 e 1990, ficou evidenciada uma maior necessidade de perceber seu espaço no cenário nacional, em grande parte devido ao processo de democratização ocorrido durante essas décadas na América Latina, sendo exemplos no Brasil os eventos de manifestações das Diretas Já, “caras-pintadas”, entre outros modos de atuação da juventude. Durante esse período, a participação social dos jovens ficou mais ativa no contexto político, trazendo definições importantes para o debate de como pensar a juventude.

Abramo (2005) traz definições importantes para esse debate sobre juventude, dividindo basicamente em quatro as formas da

sociedade brasileira entender os jovens. Não existe aqui o interesse de aprofundarmos todas as abordagens, mas distingui-las para saber qual das abordagens é interessante para este trabalho. A primeira linha vai dizer que o jovem é um indivíduo em fase de transição da adolescência à fase adulta e, dessa forma, a educação tem papel de eixo ordenador na preparação para o futuro. A segunda abordagem diz que a sociedade entende os jovens como numa fase problemática, por identificar certa “tendência” para questões relacionadas ao comportamento de risco, como envolvimento com criminalidade, uso e abuso drogas, gravidez precoce, entre outras formas consideradas transgressões. A penúltima abordagem vai avançar na discussão, pelo fato de identificar no jovem um potencial ator estratégico para o desenvolvimento, numa fase na qual surgem formas de inserir esses jovens na economia e na busca do desenvolvimento do país. A última abordagem trata a juventude não apenas como uma fase de transição. Reconhece a condição juvenil, ao afirmar que o sujeito jovem é portador de direitos e que não deve ser encarado como um indivíduo apático, mas sim como um sujeito ativo nas transformações sociais, sendo a juventude não mais uma moratória social, mas uma condição que oferece elementos suficientes para dizer que o jovem é o presente.

Nesse contexto, Cruz das Almas adere ao programa Juventude Viva no ano de 2018, em uma ação do Governo Federal, em cooperação com os governos subnacionais e com os órgãos deliberativos de juventude, que buscam reconhecer os direitos da juventude, principalmente o de viver e experimentar essa fase. O programa possui como objetivos reduzir a vulnerabilidade da juventude negra à violência em até 15% e prevenir a ocorrência de homicídios na faixa etária de 15-29 anos, no Brasil. Tem foco na transformação de territórios vulneráveis, na criação de oportunidades de inclusão social e na autonomia para os jovens nesses territórios, no enfrentamento ao racismo institucional e na política de segurança pública.

O programa surge como alternativa de cooperação entre os entes para buscar soluções de inclusão social, que pode ser denominada também de “plano de responsabilidades compartilhadas”. O Juventude Viva se caracteriza como um resultado do esforço coletivo, em sentido literal, pois no processo de reformulação contou com consulta pública para contribuir com a definição dos principais eixos de atuação. O Governo Federal possui papel importante no Juventude Viva, coordenando a política de forma a alcançar as metas seguindo os eixos temáticos previamente estabelecidos, além de realizar repasses para os municípios e para as iniciativas advindas das organizações da sociedade civil, que já realizam trabalhos visando à redução da vulnerabilidade social entre os jovens. Os governos estaduais e municipais possuem, da mesma forma, papel de relevância no arranjo institucional compartilhado. Um desses papéis é focalizar no sentido de territórios com mais vulnerabilidades, apontados nos índices. Para o município aderir ao programa, deve pactuar com o termo de adesão, firmando o compromisso com o combate à violação de direitos da juventude negra.

O desenvolvimento de políticas voltadas às juventudes, principalmente para a juventude negra da periferia, tem o intuito de diminuir os índices de morte precoce em dados de juventude perdida. Em todo o país, esses dados com mortes violentas de jovens negros representam cerca de 76% de todos os 62.500 assassinados anualmente, segundo o Atlas da Violência (2018), sendo 92% do sexo masculino. Em Cruz das Almas, os dados sobre homicídios demonstram que no ano de 2015 houve um aumento em relação aos anos anteriores (2013-2014), com uma taxa de 41,83 homicídios por 100 mil habitantes. Essa taxa foi reduzida, chegando em 2017 a 18,59 homicídios por 100 mil habitantes. Alguns bairros do município se destacam com maior proporção em relação aos homicídios durante os anos de 2013 a 2017. São eles: Itapicuru, com 19 ocorrências, seguido de Miradouro/Areal, com 13 ocorrências, e Tabela/Tesoura, com oito ocorrências (SILVEIRA; SOUZA, 2019).

Em Cruz das Almas, o Juventude Viva está vinculado à Secretaria de Políticas Especiais e se estrutura através de dois projetos, Grafite Legal e Juventude Sem Fronteiras, que reúnem ações de fortalecimento da juventude a partir da criação de oportunidades de inclusão social e autonomia para os jovens.

O Juventude Sem Fronteiras conta com a parceria institucional da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), através da Pró-Reitoria de Extensão (PROEXT), e visa oferecer aos jovens curso de inglês e espanhol como ferramenta de inclusão social, especialmente no que diz respeito ao trabalho, emprego e renda. Por sua vez, o Grafite Legal tem por interesse atrair os jovens das comunidades periféricas através de um aspecto específico da chamada “cultura de rua”, ofertando oficinas para o aprendizado da prática legal do grafite. O projeto estrutura-se com o objetivo de possibilitar voz aos(às) jovens, além de espaço para que atuem com expressividade através da arte urbana do grafite. O projeto, em sua primeira edição no ano de 2018, abriu vagas para a juventude do município, em parceria com o Governo do Estado, por meio do núcleo de Escolas Culturais no município, situada no Centro Territorial de Educação Profissional (Cetep) do Recôncavo II Alberto Torres.

Os projetos estão sendo implementados no município ainda em forma de projeto-piloto: foram formadas inicialmente duas turmas, uma de inglês, com 20 vagas, e uma de espanhol, com também 20 vagas, iniciadas em agosto de 2018. Porém, houve um número alto de procura, com 800 inscrições de jovens. Dessa forma, o projeto foi redesenhado para atender a um quantitativo de 120 alunos em turmas diurnas e noturnas. As primeiras turmas foram finalizadas em janeiro de 2019 e outras duas foram iniciadas em 2019 e estavam em curso no momento desta pesquisa. Os jovens matriculados no projeto recebem o material didático, que contém o módulo, caderno, fardamento e

CD com o conteúdo para estudo. As aulas do Juventude Sem Fronteiras acontecem no Colégio Municipal Virgildásio Sena e na UFRB. Em sua etapa-piloto, o projeto possuía meta de formar 40 alunos oriundos da rede pública nos cursos de idiomas, porém, com o aumento das turmas, as metas foram ampliadas para garantir maior abrangência dos resultados, sendo esperado formar 120 estudantes.

O curso Grafite Legal foi formulado para atender 50 alunos, aos quais oferece técnicas de traços e sombreamento, técnicas de pinturas, aulas práticas e teóricas, pinturas em muros da cidade, com duas turmas, cada uma com 25 vagas. Dessa forma, busca, através da arte, realizar atividades lúdicas que estimulam a criatividade. É nesse contexto que se avalia o programa Juventude Viva em Cruz das Almas, em seus projetos Juventude sem Fronteiras e Grafite Legal.

Juventude sem Fronteiras e Grafite Legal

As violências contra os jovens são multifatoriais, englobando diversos modos de manifestação. Dessa maneira, ainda será preciso adotar indicadores sociais para a avaliação da política. Ao nível municipal, os projetos do Juventude Viva se colocam como uma fonte alternativa para auxiliar na mudança da realidade dos jovens.

As dimensões de alcance dos projetos podem ser consideradas como um acompanhamento dos resultados de curto prazo, uma vez que os projetos estão na fase de implementação, o que indica tempo insuficiente para um amadurecimento dos indicadores de alcance de resultados de longo prazo.

Para fazer essa avaliação do projeto-piloto, foi realizado um levantamento do perfil do município para colaborar na busca pelos resultados do programa. Os indicadores adotados na avaliação foram cinco: o número de jovens atendidos, os bairros em que se encontram, o nível escolar, nível de renda, além da forma de tomada de

conhecimento sobre os projetos. Foram utilizados dados extraídos do Departamento de Juventude, da Secretaria de Políticas Especiais e da Prefeitura Municipal de Cruz das Almas, referentes ao ano de 2018. A análise consistiu em verificar o alcance dos projetos para os jovens em situação de maior vulnerabilidade.

Realizando a análise do projeto Juventude Sem Fronteiras, pôde ser verificado que os dois cursos (inglês e espanhol) possuem 109 jovens atendidos, sendo 93 o número de jovens que participam das turmas de inglês. Esse dado aponta para certa preferência dos jovens pelo aprendizado em inglês em detrimento do espanhol. Porém, nessa análise ainda pode ser observado que existia uma menor disponibilidade de vagas para a turma de espanhol. Os dados também demonstram que 59% das turmas do curso de inglês era formada por mulheres e a mesma predominância ocorria no curso de espanhol, nas quais há 13 mulheres e apenas três homens, ou seja, 81% formado por mulheres.

A meta do programa Juventude Viva, em sua formulação, era de atender a um número de 40 jovens oriundos ou egressos da rede pública de ensino. Com a ampliação da oferta de turmas por cursos e, conseqüentemente, com o aumento no número de vagas, a meta inicial logo foi alcançada, com cerca de 120 alunos matriculados.

O programa, através desses projetos, visa ações que colaborem para a inclusão do jovem em situação de maior vulnerabilidade nos espaços periféricos. Por esse motivo, um dos critérios de pré-seleção dos beneficiários é ser cadastrado no CadÚnico do Governo Federal, além de ser estudante ou ter estudado em escola pública. Em observância dos dados, a renda média familiar dos beneficiários do programa fica entre um salário, sendo que, no caso de alguns jovens, essa renda não chega a um salário na família.

Com relação à localização de morada desses jovens, os dados apresentam que dentre os 109 atendidos pelo Juventude Sem Frontei-

ras, 57 habitam em locais considerados como periferia no município, não considerando isso apenas no sentido geográfico, mas também no sentido de periferia como construção social, de local com ausência de atuação do Estado, saneamento básico precário, falta de equipamentos culturais, entre outros. Considerando que o local é um dos pontos importantes para que o programa cumpra sua missão de difusão social, pode-se constatar que a política consegue atingir uma quantidade considerável de bairros.

No entanto, é curioso observar que apenas 53% dos jovens eram oriundos de bairros mais vulneráveis. Quanto a esse aspecto, é fundamental que os gestores atentem para o foco do projeto e que observem que os usuários do CadÚnico não estão apenas nos bairros periféricos, mas também no centro da cidade.

O quarto indicador adotado foi o nível de escolaridade dos jovens beneficiados, o que é um fator relevante para compreender a necessidade de atividades extraescolares para complementar o processo de aprendizagem, além de contribuir para o desenvolvimento do capital cognitivo. Verificou-se que de 109 jovens participantes do projeto Juventude Sem Fronteiras, apenas 32 tinham concluído o ensino médio, enquanto 77 estavam concluindo ou haviam parado com os estudos no momento da coleta dos dados. Esse grande número de jovens participando do projeto e que ainda não haviam concluído o ensino médio se deve à maior divulgação do projeto nos colégios, sendo eles: Colégio Estadual Landulfo Alves de Almeida, Colégio Estadual Luciano Passos, Colégio Estadual Doutor Lauro Passos e Centro Territorial de Educação Profissional Recôncavo II Alberto Torres.

O último indicador utilizado para essa avaliação diz respeito à forma de tornar público o projeto. Foram utilizadas as redes sociais para a divulgação do projeto, além de entrevista em rádio local -

realizada pelo dirigente da pasta -, divulgação em alguns colégios, priorizando os de ensino médio, uma vez que o maior percentual de jovens dessa faixa etária (15-29) está no ensino médio e publicação no diário oficial. Consultando os dados cedidos pelo Departamento de Juventude, da Secretaria de Políticas Especiais, foi verificado que a divulgação da política através das redes sociais surtiu bastante efeito, sendo afirmado por 69% dos jovens terem tido conhecimento do projeto por meio das plataformas digitais.

O Grafite Legal tinha como pré-requisito, possuir idade de 15 a 29 anos, ser cadastrado no CadÚnico e ser estudante ou ter estudado em escola pública. O curso teve duração de três meses, contando com uma turma de 43 jovens, no qual sua totalidade era estudante de ensino médio, de escola pública. A renda familiar desses jovens, girava em média de 1 salário mínimo. O projeto contribuiu para a aprendizagem dos jovens no campo das artes visuais, além de promover a intervenção artístico-cultural nos espaços urbanos.

Os jovens inseridos no Grafite Legal, estão localizados também em áreas periféricas do município, sendo que alguns dos participantes também fazem parte do projeto Juventude Sem Fronteiras. Os bairros em que mais se destacam com presença dos jovens no projeto é o Loteamento Miradouro e o bairro da Tesoura, que pode ter, de certa forma, influência dos grupos de hip-hop oriundos dos locais, no qual permite um contato anterior com a chamada “cultura de rua”. Ambos os bairros possui baixa infraestrutura, como já citado, o que reforça a necessidade de dispositivos que gerem inclusão social para esses jovens.

Assim como no Juventude Sem Fronteira, o Grafite Legal também teve sua divulgação feita por redes sociais, rádio, convites em colégios, e, em publicação no diário oficial. Ficou constatado, que, 74% dos jovens participantes, tiveram conhecimento sobre o projeto através das redes sociais, com divulgação de posts com chamada para inscri-

ção, o que reafirma o potencial de divulgação via plataformas digitais para atingir os jovens.

No projeto Grafite Legal foi observado que a meta de abertura de 50 vagas para alunos da rede pública foi preenchida em quase sua totalidade, contando com 43 jovens beneficiados, dos quais foram atendidos jovens de comunidades carentes do município. Desses jovens, 22 eram do sexo feminino, o que demonstra o interesse do envolvimento das mulheres com a arte de rua. No contexto da política pública, o projeto utiliza os mesmos critérios do projeto Juventude Sem Fronteiras, sendo que alguns dos jovens beneficiados fazem parte dos dois projetos. O Grafite Legal foi uma iniciativa pioneira, cujo foco esteve em aproximar inclusão, cultura e prática de aprendizagem através da arte.

Considerações finais

O programa Juventude Viva, em Cruz das Almas, está vinculado à Secretaria de Políticas Especiais e possui o objetivo de gerar inclusão social dos jovens com maior proximidade a situações de vulnerabilidade social. Por ser recente o início da sua implementação, ainda não é possível realizar uma avaliação de resultados com aferição do objetivo de longo prazo, que é transformar a realidade de jovens em situação de vulnerabilidade social, como também ainda é cedo para verificar o alcance da sua principal meta, que é de reduzir 15%, em quatro anos, os índices de violência nessa camada da população, por meio de estratégias que estimulem a inclusão social desses jovens.

Esses resultados apresentam indicadores que poderão servir para maiores investigações sobre os projetos do programa Juventude Viva, em Cruz das Almas. Nessa fase de implementação, verificamos a necessidade de se estar monitorando o programa, além de uma ampliação do quantitativo de jovens atendidos, pois os números ainda se mostram tímidos em relação à demanda da juventude, mesmo sendo um projeto-piloto.

O capítulo apresentou uma política pública para a juventude cruzalense em face de dois projetos, oriundos da própria demanda juvenil. Pode ser verificado que os projetos implementados para atender aos jovens em situação de maior vulnerabilidade social ainda carecem de maior ampliação em relação ao quantitativo de vagas disponibilizadas. Mesmo reconhecendo que o projeto Juventude Sem Fronteiras ampliou de 40 para 120 vagas, ainda assim há um distanciamento considerável no número de jovens do município, que chega a 16.753.

Ampliar o alcance da política nesse momento também se torna crucial para o desenvolvimento social, do ponto de vista de atingir o compromisso de ampliar o acesso à educação, lazer, trabalho e capacitação profissional, buscando emancipar a juventude negra através de iniciativas de políticas sociais. Contudo, ainda há abertura para novas iniciativas na luta pelos direitos dos jovens no município, alternativas que podem surgir com a avaliação constante dos programas e projetos implementados, fazendo com que as políticas públicas cumpram seu papel de transformação social, principalmente para aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

Referências

ALMEIDA, B. C.; PAULA, S. L. O papel da avaliação de políticas públicas no contexto dos governos locais. **Planejamento e políticas públicas** [s. l.], 42. ed., p. 39-59, jan/jun 2014.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília, Conselho Federal de Serviço Social, 2009, p. 1-16.

BOULLOSA, R. F.; ARAÚJO, E. T. Avaliação e monitoramento de projetos sociais. 2. ed. Curitiba: **IESDE**, 2010. 262p.

BRASIL. Estatuto da Juventude. **LEI Nº 12.852, de 5 de agosto de 2013**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_

Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm. Acesso em: 25 nov. 2019.

CRUZ DAS ALMAS. População estimada. **IBGE**. 2019. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/cruz-das-almas/panorama_. Acesso em: 1 dez. 2019.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação educativa: produção de sentidos com valor de formação. **Avaliação**, v. 13, n. 1, p. 193-207, 2008.

GASPARINI, M. F. V.; FURTADO, J. P. F. Avaliação de Programas e Serviços Sociais no Brasil: uma análise das práticas no contexto atual. In: **Serv. Soc. Soc.** São Paulo, n. 117, p. 122-141. jan/mar.2014.

IPEA, Instituto Brasileiro de Estatística Aplicada. **Atlas da violência: A evolução dos homicídios no Brasil, regiões e unidades federativas**. Rio de Janeiro: [s.n], 2018. 93p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2019.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de Programas Sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em avaliação educacional**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014a.

JANNUZZI, P. Avaliação. In: BOULLOSA, R. de F. (Org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014b. p. 24-27.

SILVEIRA, F. J. G.; SOUZA, G. B. Geoespacialização de informações sociais: os índices de furto, roubo e homicídio no município de Cruz das Almas (BA). **Conj. & Planej**, Salvador, n. 196, p. 37-51, jan/jun 2019.

SOUZA, Y. H.; SECCHI, L. Extinção de políticas públicas: síntese teórica sobre a fase esquecida do *policy cycle*. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 66, p. 75-93, jan. 2015.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP-Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun 2008.

Avaliação da política judiciária de resolução de conflito

Caroline Almeida da Silva
Jorge Antônio Santos Silva

Introdução

O objetivo deste trabalho consiste em apresentar os resultados de política pública judiciária de resolução de conflito, implementada a partir da análise da Resolução nº 125/10 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Para tanto, serão analisados o conceito de conflito e os fundamentos da política pública judiciária de resolução de conflito, bem como, por meio do método dedutivo, os dados dos Relatórios Justiça em Números fornecidos anualmente pelo CNJ no que toca ao Tribunal de Justiça da Bahia, no período de 2015 a 2018. Dessa forma, será possível obter ainda que superficialmente os resultados incipientes da política pública de resolução de conflito judiciária no Estado da Bahia.

Como sabido, o conflito faz parte do cotidiano dos humanos. Grandes pensadores de diversas áreas científicas referenciaram o conflito sob diversas formas. Darwin se referia à luta entre espécies. Marx, na análise política e econômica, assume que o conflito é inevitável na sociedade. Freud como o combate interno de várias forças psicodinâmicas no controle do ego.

De fato, nas últimas décadas, acadêmicos e especialistas têm reconhecido que o conflito compõe uma área distinta de estudo. Conquanto esse campo seja recente, já o é altamente complexo, não somente na relação entre pesquisa e prática, mas também por causa de uma variedade de disciplinas que necessitam se conectar para explicar a formação, o desenvolvimento e o processo de resolução do conflito.

Dentre as quais, podem ser destacadas: a Sociologia, a Psicologia, o Direito, a Economia e a Neurociência (SOUZA, 2003).

Sinteticamente, pode-se afirmar que o surgimento do conflito ocorre quando há situações antagônicas, caminhos e interesses opostos, nos quais se faz necessário uma tomada de decisão por parte dos indivíduos no meio social (TARTUCE, 2018). O conflito social surge, portanto, em razão dos pontos de vistas incompatíveis e duais dentro da comunidade, haja vista a formação de grupos sociais com distintas opiniões ideológicas, filosóficas e políticas, além de crenças e valores diferentes. Sendo assim, o conflito pode ser definido como um processo ou estado em que duas ou mais pessoas divergem em razão de metas, interesses ou objetivos individuais percebidos como mutuamente incompatíveis.

Isso se dá porque a sociedade não é estável e imutável, pelo contrário, está em constante transformação face à dinâmica existente entre suas instituições, como família, escola, religião, política, economia, mídia, dentre outros, e entre seus indivíduos, que estão estritamente conectados e interligados, sofrendo, ambigualmente, interferência um no outro (FREITAS, 2016). Nessa senda, instaurado o conflito, é preciso solucioná-lo, o que demonstra a imperiosa necessidade de criação de normas capazes de regular as relações humanas e aplicar sanções aos infratores (BRANDT, 2016). Extrai-se desse conceito a máxima de que não há sociedade sem direito (*ubi societas, ibi jus*).

Mesmo assim, a mera existência de uma ordem jurídica revela-se insuficiente para concretizar o ideal de justiça, ainda mais no cenário jurídico atual, marcado pela excessiva litigiosidade e baixa eficiência do Poder Judiciário para responder com celeridade as demandas sociais, acarretando o surgimento de novas técnicas de solução de conflitos. Nesse contexto, a reforma do Poder Judiciário, feita pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004 (BRASIL, 2004), confiou ao Conselho Nacional de Justiça, órgão central de controle e planejamento, o dever de produzir relatórios estatísticos, bem como o de propor políticas, programas e metas que pudessem aprimorar a atividade jurisdicional no Brasil.

Assim, em que pese a conciliação ser uma política adotada pelo CNJ desde agosto de 2006, com a implantação do Movimento pela Conciliação, somente em 2010 o CNJ editou a Resolução nº 125⁷, que dispõe sobre a política nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, regulando e disciplinando temas como: política judiciária nacional; conflitos de interesse; meios consensuais; núcleos permanentes de métodos consensuais de solução de conflitos; treinamento e capacitação; Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania; conciliadores; mediadores; dados estatísticos; portal da conciliação; Código de Ética de Conciliadores; e mediadores judiciais (BRASIL, 2010).

A edição de tal ato normativo teve por finalidade fomentar a substituição da solução adjudicada da tutela jurisdicional mediante sentença por outros mecanismos de soluções de controvérsias, com destaque para os meios consensuais, que seriam alternativas que desafogariam o Judiciário, diminuindo o número de demandas. Por outro lado, esses métodos também trariam melhores respostas e resultados mais satisfatórios. Tanto isso é verdadeiro que Fernanda Tartuce (2018, p. 89) afirma que “[...] o que importa é pacificar, torna-se irrelevante considerar se a pacificação decorreu de atividade do Estado ou por outros meios eficientes”. No mesmo sentido, vale citar as palavras de Morais (2012, p. 45-56) sobre o ato normativo: “[...] trata-se do primeiro marco oficial, institucional, e não apenas político programático [...] versando sobre o reconhecimento da existência de uma nova modalidade de se solucionar contendas”.

Em outros termos, a Resolução nº 125 do CNJ consolidou uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos ditos consensuais, melhorando o acesso à justiça previsto no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, assegurando não apenas acesso formal ao Judiciário, mas também qualificado (BRASIL,

7-A Emenda nº 01/13 alterou os artigos 1º, 2º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 12, 13, 15, 16, 18 e os Anexos I, II, III e IV da Resolução nº 125.

1988). De mais a mais, por intermédio da Resolução CNJ nº 125/2010, foram criados os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) e os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs), que visam fortalecer e estruturar unidades destinadas ao atendimento dos casos de conciliação.

Percebe-se, portanto, que o objetivo do Poder Judiciário é buscar implementar mecanismos para a solução de litígios que possam atender as demandas das partes de forma satisfatória e ágil, motivo pelo qual ensejou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a instituir a nova política pública de tratamento de conflito, baseada em um sistema distinto do tradicional, uma vez que almeja estimular a ampla utilização de meios consensuais de solução de conflitos, com destaque para a mediação e a conciliação.

Afinal, sem a capacidade para mudanças sociais ou reconciliação dos interesses individuais, a solidariedade do grupo provavelmente declinará e, com ela, a eficácia do grupo e o prazer da experiência. O eventual resultado é a desintegração (COSER, 1959).

Análise dos relatórios justiça em números

De acordo com o explanado acima, percebe-se que cabe ao CNJ, em sua atribuição legal, dar transparência e publicidade às informações relativas à atuação do Poder Judiciário brasileiro. Assim, desde 2005 o CNJ publica uma edição do Relatório Justiça em Números, elaborado pelo DPJ, unidade responsável pelo recebimento e pela sistematização das estatísticas judiciárias nacionais cujos dados são fornecidos pelos tribunais que integram o Sistema de Estatística do Poder Judiciário (SIESPJ), sendo de sua responsabilidade exclusiva o encaminhamento de dados fidedignos, conforme o art. 4º da Resolução CNJ nº 76/2009 (BRASIL, 2009).

O relatório traz informações detalhadas por tribunal e por segmento de justiça, reunindo informações dos 90 órgãos do Poder Judiciário, elencados no art. 92 da Constituição da República Federativa

do Brasil de 1988, excluídos o Supremo Tribunal Federal e o Conselho Nacional de Justiça, que possuem relatórios à parte.

Assim, o Relatório Justiça em Números inclui os 27 Tribunais de Justiça Estaduais (TJs), os cinco Tribunais Regionais Federais (TRFs), os 24 Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs), os 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), os três Tribunais de Justiça Militar Estaduais (TJMs), o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o Tribunal Superior do Trabalho (TST), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Superior Tribunal Militar (STM).

Além disso, a partir do ano de 2016 o relatório passou a se estruturar em 11 capítulos. O primeiro, a introdução (capítulo 1), relatando a forma de organização e dos métodos estatísticos utilizados no relatório. O segundo capítulo traz um panorama da atuação do Poder Judiciário, em três seções: a primeira delinea a estrutura das unidades judiciárias de primeiro grau, com os quantitativos de varas, os juizados especiais, as zonas eleitorais e as auditorias militares, indicador de acesso à justiça e cartografia das unidades judiciárias; a segunda seção traz a classificação dos Tribunais de Justiça, dos Tribunais Regionais do Trabalho e dos Tribunais Regionais Eleitorais de acordo com o porte (pequeno, médio e grande); e a terceira seção retrata os principais indicadores por meio de infográficos.

O terceiro capítulo, por sua vez, apresenta informações relativas aos recursos financeiros e humanos do Poder Judiciário nacional, subdividindo-se em três seções: despesas e receitas totais, despesas com pessoal e quadro de pessoal. O quarto capítulo, divulgam-se os dados relativos à movimentação processual, organizados em três tópicos: o primeiro traz os principais indicadores de desempenho e produtividade; o segundo tópico detalha os indicadores por instância, como mecanismo de acompanhamento da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição instituída pela Resolução CNJ nº 194/2014 (BRASIL, 2014); e no terceiro tópico é feita uma análise dos processos de execução e seu impacto nos indicadores de produtividade, com particular atenção às execuções fiscais.

De forma breve, o quinto capítulo aborda os indicadores de conciliação. O sexto traz uma análise dos tempos médios de tramitação processual. O sétimo retrata a justiça criminal, apresentando um panorama das ações e execuções penais, incluindo indicadores de tempo de tramitação. O oitavo capítulo apresenta os dados das varas exclusivas de execução fiscal/fazenda pública, de violência doméstica e familiar contra a mulher, cíveis e criminais.

No nono capítulo é mostrado o Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus), indicador sintético que compara a eficiência relativa dos tribunais, segundo a técnica de análise de fronteira denominada Data Envelopment Analysis (DEA). São também apresentados estudos de cenários, com o objetivo de contrastar o desempenho atual dos tribunais com o desempenho esperado para esses órgãos, segundo um modelo retrospectivo. O décimo capítulo traz dados detalhados sobre as demandas existentes no Poder Judiciário, com segmentação dos casos novos por classe processual e por assunto.

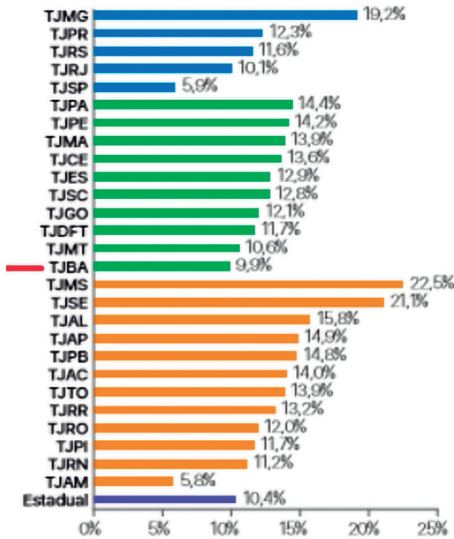
Por fim, nas considerações finais (capítulo 11) estão sumarizados os principais resultados e tendências verificados no diagnóstico. Nos anexos constam a metodologia e as listas de tabelas e figuras. Vale dizer ainda que as estatísticas consideram as peculiaridades de cada segmento de justiça e os portes dos tribunais. Os indicadores e as variáveis calculados são fundamentados na Resolução CNJ nº 76/2009 (BRASIL, 2009) que, em seus anexos, traz o detalhamento de glossários e fórmulas que norteiam o Sistema de Estatística do Poder Judiciário (SIESPJ).

Em tempo, é oportuno informar que, em conformidade com a política do CNJ de modernização do Judiciário, interoperabilidade entre sistemas e utilização de processos judiciais eletrônicos, os dados reunidos nesse relatório estão disponíveis aos magistrados, servidores e cidadãos brasileiros por meio de painéis, ferramenta interativa *on-line* que permite livre navegação pelas estatísticas oficiais.

Percebe-se que o diagnóstico apresentado é bastante amplo e abrange aspectos relativos à estrutura judiciária, à localização das unidades judiciárias, aos recursos humanos e financeiros e à movimentação processual, dentre outros. Por conta disso, fez-se necessário ao presente trabalho realizar o corte de estudo, compreendendo apenas o “índice de conciliação por tribunal” e o “índice de Centros Judiciários de Solução de Conflito na justiça estadual, por tribunal” durante o período de 2015 a 2018, com foco no Tribunal de Justiça da Bahia - informações obtidas no capítulo 5 dos relatórios de 2019 (ano base 2018) e 2018 (ano base 2017). Já o relatório de 2017 (ano base 2016) traz as informações do índice de conciliação no capítulo 6. O relatório de 2016 (ano base 2015), por sua vez, apresenta as informações do índice de conciliação no subitem 4.6.3, do capítulo 4.

Cabe ressaltar que, não obstante a resolução de conflito por meio de métodos consensuais ser uma política adotada pelo CNJ desde agosto de 2006, com a implantação do Movimento pela Conciliação e a Resolução nº 125 do CNJ datada de 2010, os relatórios mais antigos, a contar do ano de 2015 (ano base 2014), não apresentam informações sobre o índice de conciliação por tribunal, muito menos sobre o índice de implementação dos Centros Judiciários de Solução de Conflito na justiça estadual, levando a crer que demorou nove anos para o CNJ computar e controlar os dados no que toca à política pública judiciária de resolução de conflito.

Dito isso, conforme o relatório, o índice de acordo é dado pelo percentual de sentenças e decisões resolvidas por consenso das partes (independente do meio de resolução de conflito utilizado) em relação ao total de sentenças e decisões terminativas proferidas pelo Juízo. A Figura 1 é apresentada no Relatório Justiça em Números de 2019 (ano base 2018), página 144, demonstrando que no Tribunal de Justiça da Bahia, em 2018, foram resolvidos por acordo 9,9% das lides sociais levadas ao Judiciário (BRASIL, 2019).

Figura 1 – Índice de conciliação, por tribunal

Fonte: BRASIL, 2019. Relatório Justiça em Números (ano base 2018).

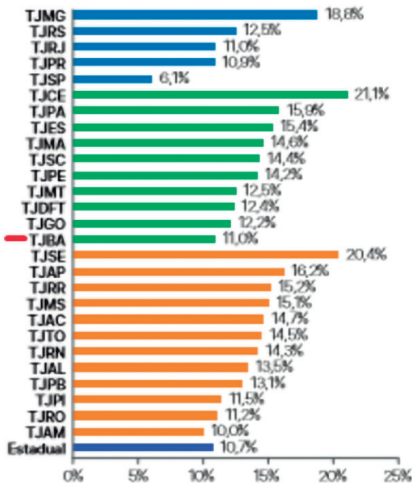
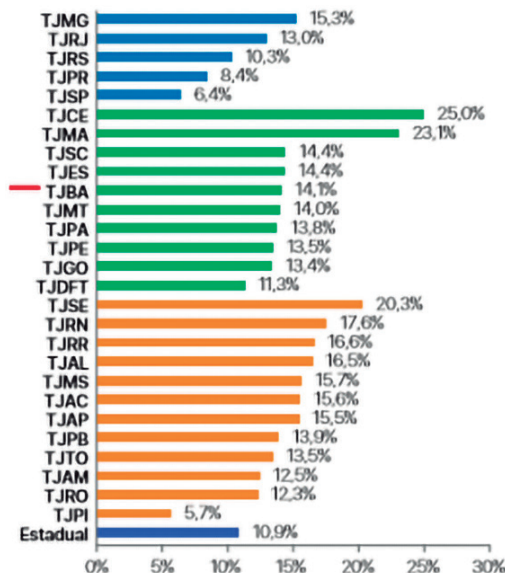
Figura 2 - Índice de conciliação, por tribunal

Figura 2 é apresentada no Relatório Justiça em Números de 2018 (ano base 2017), página 139, demonstrando que no Tribunal de Justiça da Bahia, em 2017, foram resolvidos por acordo 11% das lides sociais levadas ao Judiciário (BRASIL, 2018).

Fonte: BRASIL, 2018. Relatório Justiça em Números (ano base 2017).

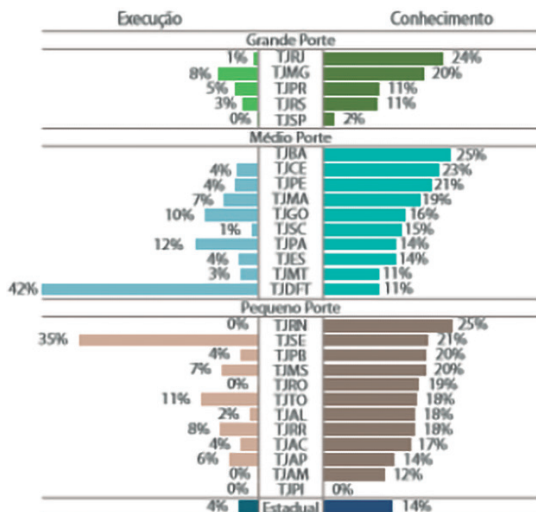
Figura 3 - Índice de conciliação, por tribunal



A Figura 3 é apresentada no Relatório Justiça em Números de 2017 (ano base 2016), página 125, demonstrando que no Tribunal de Justiça da Bahia em 2016, foram resolvidos por acordo 14,1% das lides sociais levadas ao Judiciário (BRASIL, 2017).

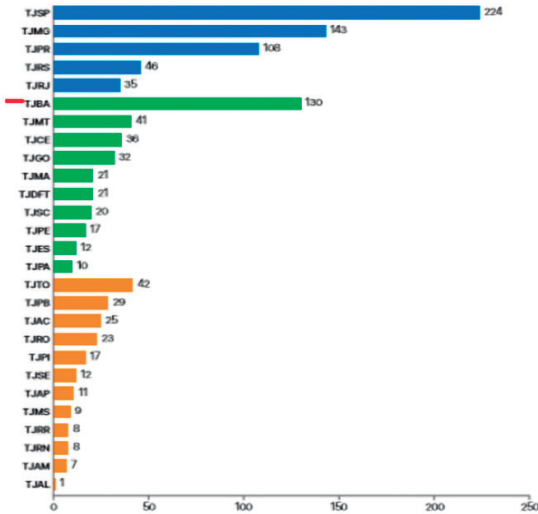
Fonte: BRASIL, 2017. Relatório Justiça em Números (ano base 2016).

Figura 4 - Índice de Conciliação no primeiro grau: execução x conhecimento



A Figura 4 é apresentada no Relatório Justiça em Números de 2016 (ano base 2015), página 123, e revela, através do gráfico, que em 2016 foram resolvidos por acordo 25% das lides sociais levadas ao Judiciário do Tribunal de Justiça da Bahia (BRASIL, 2016).

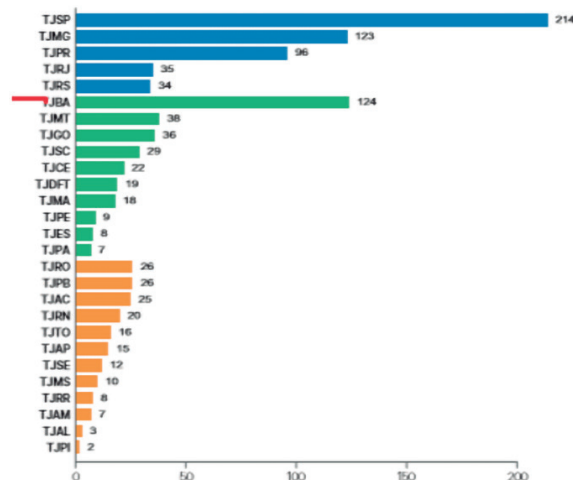
Fonte: BRASIL, 2016. Relatório Justiça em Números (ano base 2015).

Figura 5 - Centros Judiciários de Solução de Conflito na Justiça Estadual

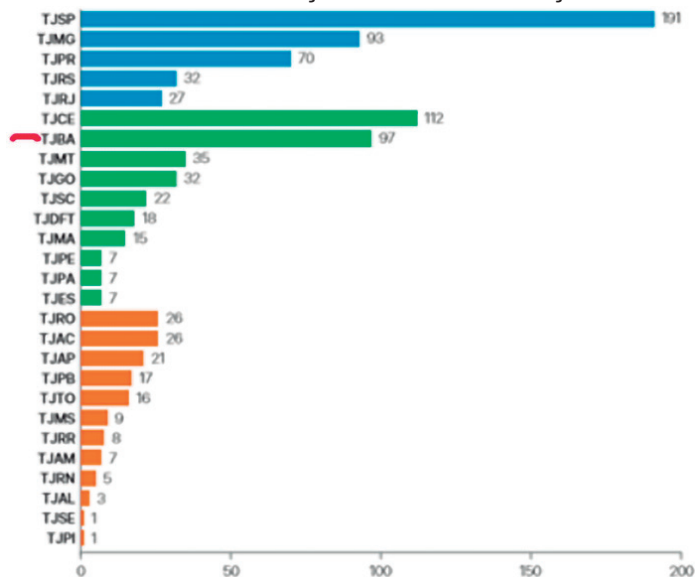
Fonte: BRASIL, 2019 -Relatório Justiça em Números (ano base 2018).

forma decrescente, a partir do relatório de 2016 (ano base 2015) tais dados não existem ou não estão disponíveis.

Por outro lado, com relação ao “índice de Centros Judiciários de Solução de Conflito na justiça estadual, por tribunal” é possível obter os dados vistos na Figura 5, extraídos da página 142 do relatório de 2019 (ano base 2018); na Figura 6, extraídos da página 138 do relatório de 2018 (ano base 2017); e na Figura 7, extraídos da página 123 do relatório de 2017 (ano base 2016). Frisa-se que, de

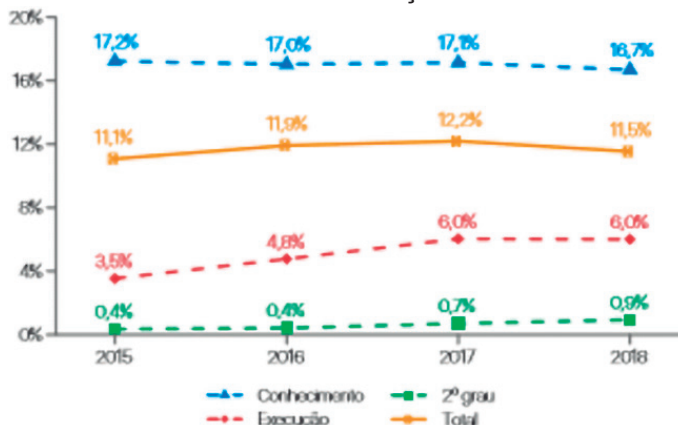
Figura 6 - Centros Judiciários de Solução de Conflito na Justiça Estadual

Fonte: BRASIL, 2018. Relatório Justiça em Números (ano base 2017).

Figura 7 - Centros Judiciários de Solução de Conflito na Justiça Estadual

Fonte: BRASIL, 2017. Relatório Justiça em Números (ano base 2016).

Por fim, é de bom alvitre apresentar a Figura 8, extraída da página 142 do relatório de 2019 (ano base 2018), na qual se nota a “série histórica do índice de conciliação” entre os anos de 2015 a 2018.

Figura 8 - Série histórica do índice de conciliação

Fonte: BRASIL, 2019. Relatório Justiça em Números (ano base 2018).

Considerando a tecnicidade da linguagem jurídica, é oportuno esclarecer os três itens de referência do gráfico acima. Nessa linha de pensamento, o item azul (conhecimento) diz respeito ao índice de conciliação realizado nos processos em trâmite no 1º grau de jurisdição; o item verde, por outro lado, indica o percentual de conciliação realizada nos processos em trâmite no 2º grau de jurisdição; e o item vermelho (execução) faz referência ao índice de conciliação aplicada aos processos em fase de execução.

Avaliação de política pública

Após apresentação dos dados acima, antes de adentrar propriamente nos métodos de avaliação da política pública judiciária de resolução de conflito, é importante conceituar políticas públicas para, posteriormente, compreender o processo organizado, lógico e sistemático de avaliação de políticas públicas.

Ciclo da política pública

Como é de conhecimento geral, existem inúmeros conceitos de política pública, mas o presente estudo trabalhará com enfoque no problema público. A autora Bucci (2013, p. 31), em um conceito mais teórico, entende políticas públicas como: “arranjos institucionais complexos, que se expressam em estratégia ou programas de ação governamental e resultam de processos juridicamente definidos para a realização de objetivos politicamente determinados, com o uso de meios à disposição do Estado”.

Por outro lado, a presente autora, com base nos ensinamentos do renomado autor Leonardo Secchi (2016), utilizando uma visão mais prática, entende política pública como uma diretriz voltada para a resolução de um problema público para provisão de bens ou serviços

à sociedade. Assim, com base nesses entendimentos, nota-se que a política pública é, de fato, uma diretriz voltada para a resolução de um problema público.

Nesse contexto, é preciso, também, entender o conceito de problema público, que nada mais é do que alguma carência ou excesso que existe na sociedade. No caso específico da política pública judiciária de resolução de conflito, o problema é a alta demanda de conflitos sociais levados ao Poder Judiciário, que não possui estrutura física e de pessoal para fazer, de forma adequada e célere, a prestação jurisdicional, o que acarreta no problema público da morosidade judicial.

Por fim, cabe também mencionar ainda o conceito de instrumentos da política pública, que, segundo a doutrina majoritária, os entende como ferramentas capazes de operacionalizar, efetivas, concretizar e executar as diretrizes das políticas públicas. A título de exemplo, pode ser citado o Prêmio Innovare/CNJ no sentido que é concedido às melhores práticas do Poder Judiciário para estimular a diminuição da burocracia, aumentar a velocidade dos processos e, por consequência, resolver o problema público da morosidade do Poder Judiciário.

Acontece que os instrumentos precisam estar estruturados de maneira funcional e sequencial para tornar possível a produção e organização do projeto. Esse processo de formulação das políticas públicas é chamado de “ciclo das políticas públicas”. A primeira fase do ciclo, portanto, é identificar o problema público, isto é, a carência ou escassez social. Já na segunda fase ocorre a formação da agenda, que significa eleger dentre os vários problemas aquele que terá prioridade na agenda governamental do órgão público. Depois que é formada a agenda, vem a terceira etapa, na qual ocorre a formulação da política, momento em que são levantadas várias possibilidades de solução e alternativas para o combate do problema público. Em seguida, na quarta etapa, deve-se promover a tomada de decisão,

isto é, formalizar a intenção da política pública. Na quinta fase, então, ocorre a implementação da política pública. Implementada a política pública, surge a sexta etapa do ciclo, chamada de “avaliação da política pública”, objeto de estudo deste trabalho.

Por isso, se torna oportuno oferecer maiores esclarecimentos acerca da fase avaliativa. Como nem sempre as intenções são transformadas em ações e nem sempre a política pública implementada reduz o problema público, torna-se necessário avaliar. Assim, nessa etapa são feitos alguns questionamentos como: a política pública está funcionando? Em caso positivo, por quê? Em caso negativo, por quê? Quais medidas adotar? O custo-benefício da implementação e do resultado da política pública é satisfatório? São inacabáveis, pois, os questionamentos possíveis nessa fase do ciclo da política pública.

Por conta disso, após a avaliação da política pública, existe a última etapa do ciclo, qual seja: a extinção, que pode ocorrer se o problema foi resolvido; se a política pública não gerar efeitos positivos ou gerar efeito colateral mais deletério para a sociedade; se possui prazo determinado; e, ainda, se os atores sociais deixam de identificar o problema como problema, retirando-o da agenda.

Dito isso, percebe-se quão complexa é a formação de uma política pública e a importância da interdisciplinaridade para seu ciclo de vida e, mais ainda, na fase de avaliação, uma vez que isso pode determinar a extinção da política pública.

Tipos e características de avaliação

Apresentado o ciclo de políticas públicas, é necessário focar na fase de avaliação. Como visto, essa fase permite identificar problemas e falhas durante a execução que prejudiquem as ações e programas da política pública, reunindo condições para corrigir rumos ou ajustar os planos de implementação. Em outras palavras, a fase de avaliação

serve exatamente para determinar a continuidade ou não da política pública ou, ainda, saber de que forma a política pública pode ser melhorada e aperfeiçoada, acarretando na sua expansão.

De fato, segundo Lima (2020), a avaliação é parte constitutiva do processo das políticas públicas, mas existem ainda as dimensões técnica, política e acadêmica da avaliação. A primeira diz respeito à necessidade de fomentar as decisões dos formuladores tanto no que toca à adequação do programa quanto à manutenção, extinção ou rendimento das ações implementadas; a segunda caracteriza-se pela socialização de informações sobre o desenvolvimento e os resultados das políticas e programas implementados à sociedade; e, a última e mais recente dimensão, a acadêmica, considera a avaliação acima de tudo uma pesquisa, na medida em que é produzido conhecimento científico.

Nesse contexto, a fim de que a avaliação cumpra suas funções técnica, política e acadêmica, a autora lista seus atributos: a) desvendar a própria essência das políticas ou programas objetos da avaliação, em termos de seus fundamentos teórico-filosóficos e de sua engenharia institucional; b) identificar os principais entraves do processo de implementação que comprometem a eficiência e a eficácia do programa; c) apreender os determinantes do sucesso ou insucesso da política ou programa em produzir mudanças significativas e duradouras nas condições de vida do seu público-alvo ou efeitos mais amplos sobre uma comunidade, uma região e sobre as próprias instituições (efetividade).

Antes de mencionar os diversos tipos de avaliação, vale chamar atenção para as suas características gerais, no sentido de que toda e qualquer avaliação deve ser clara e transparente, além de conduzida preferencialmente por órgãos independentes e não diretamente responsáveis pela execução da política pública. Isso ajuda a fornecer à sociedade insumos para um debate mais qualificado sobre os gastos públicos,

No mesmo sentido, também é necessário ocorrer ampla divul-

gação dos resultados, para que a sociedade e outros atores específicos possam refletir e debater sobre o tema. A conscientização dos atores e da opinião pública, de modo geral, sobre os benefícios e os custos de oportunidade de determinada política pública eleva as chances de se romper a resistência de certos grupos de interesse à alteração do *status quo*.

Nesse sentido, a produção competente, o acúmulo e a robustez de informações e a disseminação dos resultados a partir da ampla divulgação dos estudos têm o potencial de convencer as diversas partes interessadas (órgãos setoriais, políticos, grupos de interesse e potenciais beneficiários, entre outros) sobre a necessidade de mudança das prioridades do orçamento ou gerar reforço para a adoção de modificações, o que se percebeu necessário, conforme será demonstrado nas linhas abaixo, no caso da política pública judiciária de resolução de conflito, em especial no que toca ao Tribunal de Justiça da Bahia.

No que diz respeito às classificações dos tipos de pesquisa avaliativa, é possível apresentar as principais tipologias, sem o intuito de esgotar a matéria, quais sejam: a) com relação ao momento (tempo) que se realiza, as avaliações podem ser *ex-ante* ou avaliações diagnósticas, realizadas no início da formulação do programa, e avaliações *ex-post*, desenvolvidas após a implementação do programa; b) com relação aos sujeitos que desenvolvem as avaliações, estas podem ser externas, quando realizadas por pessoas que não integram o quadro da instituição gestora ou executora do programa; internas, quando realizadas pelos próprios gestores e implementadores do programa; mistas, quando combinam a avaliação externa com a interna; e, por fim, participativas, quando envolvem também os beneficiários do programa, sendo mais viáveis em pequenos projetos; c) de acordo com suas funções, as avaliações podem ser classificadas como formativas, desenvolvidas durante o processo de implementação do programa, e

somativas, realizadas após a implementação do programa; d) por fim, quanto ao objeto distinguem-se os seguintes tipos: avaliação política da política; avaliação de processo; avaliação de resultados ou impactos; avaliação compreensiva; meta-avaliação (LIMA, 2010).

Diante do exposto, compreende-se que avaliar significa realizar uma abordagem sistematizada, orientada pelo método científico e de caráter público, pautada em princípios éticos, políticos, teóricos e ideológicos, segundo os critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

Sob essa perspectiva, de forma superficial e não conclusiva, percebe-se, por meio dos dados apresentados pelos Relatórios Justiça em Números, durante o período de 2015 a 2018, especificamente no Tribunal de Justiça da Bahia que, embora tenha ocorrido um aumento do “índice de Centros Judiciários de Solução de Conflito na justiça estadual, por tribunal”, houve uma diminuição do “índice de conciliação por tribunal”.

Como exemplo, pode-se mencionar que no ano de 2018 resolveu-se por consenso das partes (conciliação) cerca de 9,9% das lides sociais levadas ao Judiciário baiano, sendo que no ano de 2017, o índice chegou a 11%; no ano de 2016 a 14,1% e no ano de 2015 a 25%, o que revela um decréscimo surpreendente no número de soluções consensuais no período estudado. Essa redução é injustificada, pelo fato de ter aumentado o número de CEJUSCs de 112 unidades, no ano de 2016, para 130 unidades, no ano de 2018, crescendo em 18 unidades ou 16,07% em dois anos.

Esse fato é reiterado pelo exame da Figura 8, extraída da página 142 do relatório de 2019 (ano base 2018), na qual se nota a “série histórica do índice de conciliação” entre os anos de 2015 a 2018, revelando que, principalmente na fase inicial (conhecimento), houve uma redução de 17,2% para 16,7%, entre os anos de 2015 a 2018, no que toca à resolução de conflito por meios consensuais, o que

provocou uma pequena redução no número total de 0,5 pontos percentuais, já que os acordos foram celebrados de forma mais eficiente na fase de 2º grau e execução.

Ou seja, está se investindo em estrutura física e de pessoal na abertura de novas unidades do CEJUSC, embora esteja ocorrendo uma diminuição no número de soluções consensuais de resolução de conflito principalmente no 1º grau de jurisdição, em contradição com os preceitos da Resolução nº 125 do CNJ, o que indica a necessidade de realizar melhorias na implementação da política pública ora estudada.

Com base nas explicações supra, a breve avaliação aqui realizada de forma alguma pretendeu explicar as razões do êxito ou do fracasso da política pública judiciária de resolução de conflito implementada pela Resolução nº 125 do CNJ, que buscou, sim, cooperar com o desenvolvimento, aperfeiçoamento e disseminação da política pública mencionada.

Assim, a avaliação realizada no presente trabalho pode ser classificada metodologicamente como *ex-post* e somativa, desenvolvida após a implementação do programa e por meio de sujeitos internos, no sentido de que os dados-base utilizados são fornecidos e elaborados pelo CNJ, órgão responsável também pela implementação da política pública judiciária de resolução de conflito. Por fim, quanto ao objeto configura-se uma avaliação de resultado, no sentido de que através dos relatórios foi possível avaliar brevemente o grau e a qualidade do objetivo da política pública judiciária de resolução de conflito.

Considerações finais

Conforme já explicado, não se pretendeu neste trabalho esgotar a temática da avaliação de política pública, ainda mais em se tratando da política pública judiciária de resolução de conflito. Nesse sentido, o objetivo do trabalho foi contribuir, fundamentado

nos Relatórios Justiça em Números elaborados e fornecidos pelo CNJ, com o aperfeiçoamento da política pública judiciária de resolução de conflito, estudando os dados e gráficos referentes à celebração de acordo judiciais, por meio da mediação ou da conciliação - métodos alternativos de resolução de conflitos instituídos pela Resolução nº 125 do CNJ.

Como visto, trata-se de uma política pública recente, motivo pelo qual ainda não é possível realizar uma avaliação de resultados com aferição do objetivo de longo prazo, mas é possível apontar a curto prazo, por meio dos dados apresentados pelos Relatórios Justiça em Números, durante o período de 2015 a 2018, especificamente no Tribunal de Justiça da Bahia. Assim, embora tenha ocorrido um aumento do “índice de Centros Judiciários de Solução de Conflito na justiça estadual, por tribunal”, houve uma diminuição do “índice de conciliação por tribunal”.

Em outros termos, o investimento em estrutura física e de pessoal na abertura de novas unidades do CEJUSC não está aumentando proporcionalmente ao número de caso resolvidos por métodos consensuais de resolução de conflito, principalmente no 1º grau de jurisdição, contrariando os anseios, metas e objetivos da Resolução nº 125 do CNJ. Esse fato deve ser investigado mais profundamente para poder serem levantados os reais motivos de tal conclusão.

Com base nesse entendimento, pode-se afirmar que ampliar o alcance da política nesse momento, por si só, não permitirá concretizar a eficácia pretendida pela política pública, qual seja: garantir o efetivo acesso à justiça e a efetiva e célere prestação jurisdicional através de novos métodos de resolução de conflito. Para tanto, faz-se necessário promover o fortalecimento e a disseminação da política pública judiciária de resolução de conflito para o desenvolvimento da nova ordem cultural, , baseada na consensualidade e no diálogo entre os indivíduos.

Referências

- BRANDT, L. M. **Política Nacional de Tratamento de Conflito no Poder Judiciário**: uma análise a partir as resolução n° 125/2010 do CNJ. Disponível em: <file:///C:/Users/Carol/Downloads/14609-11439-1-PB.pdf>. Acesso em: 4 maio 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 dez. 2019.
- BRASIL. **Justiça em Números**/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2019.
- BRASIL. **Justiça em Números**/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2018.
- BRASIL. **Justiça em Números**/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2017.
- BRASIL. **Justiça em Números**/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2016.
- BRASIL. **Emenda Constitucional N° 45, De 30 de dezembro de 2004**, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 8 maio 2020.
- BRASIL. **Lei Federal N° 13.105, de 16 de março de 2015**, Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 6 dez. 2019.
- BRASIL. **Resolução N° 194, de 26 de maio de 2014**, Brasília-DF. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2020>. Acesso em: 8 maio 2020.
- BRASIL. **Resolução N° 125, de 29 de novembro de 2010**, Brasília-DF. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>. Acesso em: 8 dez. 2019.
- BRASIL. **Resolução n° 76 de 12 de maio de 2009**. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/110>. Acesso em: 8 maio 2020.

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

COSER, L. A. **Las funciones del conflicto social**. México, 1959.

FREITAS, G. P. de. A mediação na resolução de conflitos ambientais. **Revista Eletrônica. OAB-RJ**. Disponível em: <http://revistaeletronica.oabrj.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Mediacao-ambiental-Autores-Gilberto-Passos-e-Flavio-Ahmed.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2019.

LIMA, V. F. S. de A. **Tendências da avaliação no âmbito das políticas públicas: desafios e perspectiva**. I Seminário Internacional & III Seminário de Modelos e Experiências de Avaliação de Políticas, Programas e Projetos. Disponível em: <http://arcus-ufpe.com/files/semcap10/semcap1003.pdf>. Acesso em: 4 maio 2020.

MORAIS, J. L. B.; SPENGLER, F. M. **O conflito: Mediação e arbitragem alternativas a jurisdição**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SOUZA, J. R. B. de. **A audiência pública e a mediação ambiental no processo de disputas públicas. Estudo de Caso: EIA da Usina Termelétrica de Santa Branca**. Campinas – SP. 110f. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, 2003. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/258546/1/Souza_JoseRobertoBernardesde_M.pdf. Acesso em: 3 dez. 2019.

TARTUCE, F. **Mediação nos conflitos civis**. São Paulo: Método, 2018.

Programa de avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos da UFRB

Carine de Jesus Santana
Paulo José Conceição Santana

Introdução

A avaliação de desempenho é um instrumento de gestão que permite analisar a atuação dos profissionais dentro da instituição, com o objetivo de tomar decisões quanto à manutenção do desempenho ou desenvolvimento dele com intenção de melhoria. A aplicação desse instrumento nas Instituições Federais de Ensino está prevista legalmente e, no caso específico da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), a avaliação dos servidores técnico-administrativos acontece desde 2008, a partir da implantação do Programa de Avaliação de Desempenho por Competências. Entretanto, após 11 anos de instituição desse programa, o que se pode constatar a respeito desse processo?

A realização da avaliação de um programa é de relevância no contexto organizacional, uma vez que permite compreender aspectos como configuração, objetivos, arranjo operacional e complexidade do programa e, a partir dessa compreensão, produzir informações e conhecimentos que subsidiam a tomada de decisões a serem aplicadas em prol do aperfeiçoamento da política ou do programa.

À vista disso, o estudo objetiva descrever e problematizar o Programa de Avaliação de Desempenho (AVD) da UFRB, desde a sua implementação até o presente momento, favorecendo assim que, a partir das questões levantadas, seja realizada uma avaliação efetiva. Para isso: a) aborda diversos conceitos de avaliação de desempenho, enquanto instrumento de gestão; b) apresenta, de forma concisa, o

programa instituído pela UFRB e sua aplicação; c) delinea os motivos pelos quais deve ser feita a avaliação desse programa; e, por fim, d) o descreve e o problematiza. Como procedimento metodológico, foi utilizado o estudo exploratório-descritivo de natureza qualitativa, a partir de uma pesquisa documental e bibliográfica (GIL, 2008).

A realização da avaliação de um programa é de relevância no contexto organizacional, uma vez que, segundo o autor, ela permite compreender aspectos como configuração, objetivos, arranjo operacional e complexidade do programa e, a partir dessa compreensão, produzir informações e conhecimentos que subsidiam a tomada de decisões a serem aplicadas em prol do aperfeiçoamento da política ou do programa.

Apropriando-se dos conceitos apresentados por Lima (2010), pode-se caracterizar a avaliação como um instrumento para subsidiar a tomada de decisão quanto à pertinência e adequação dos programas diante da realidade em que eles estão inseridos, com vistas em identificar necessidades de manutenção, extinção ou modificação das ações implementadas no programa, de acordo com a eficiência, eficácia e efetividade. Além de contribuições para a tomada de decisão, é necessário avaliar também, no intuito de socializar informações sobre o desenvolvimento e os resultados obtidos por meio da implementação do programa, com vistas a dar transparência destes à sociedade e aos envolvidos.

Jannuzzi (2014, p. 35) define política pública como o “[...] conjunto de decisões tomadas pelas instituições de Estado, visando à solução de um problema ou o redirecionamento de uma tendência”. E para o autor programa, em contrapartida, “[...] é um instrumento de operacionalização da política”. A avaliação de desempenho é uma política institucional, regida tanto por legislações federais quanto locais e, portanto, é uma política pública. O Programa de Avaliação de Desempenho funcional é, portanto, um instrumento proposto para operacionalizar essa política.

Avaliação de desempenho

O sucesso de uma organização, seja qual for a sua área de atuação, depende em grande parte do desempenho dos seus colaboradores. Para que a gestão tenha noção dos resultados do trabalho de seus membros, bem como possa controlar tais resultados, é preciso avaliar. Chiavenato (2009, p. 245) define avaliação de desempenho como a “[...] apreciação sistemática do desempenho de cada pessoa no cargo e o seu potencial de desenvolvimento futuro”. Sob o parâmetro das organizações públicas, segundo Sanches et al. (2015, apud Lucena, 2011), o processo de avaliação de desempenho surge como balizador da eficiência e qualidade do serviço prestado pelo setor público aos cidadãos. É “[...] o processo sistemático de coleta de dados, orientado por critérios pré-estabelecidos e conhecidos por aqueles que serão avaliados, e que permite a formação de um julgamento de valor baseado em evidências” (REIFSCHNEIDER, apud ROGERS; BADHAM, 1994, p. 49).

O Programa de Avaliação de Desempenho é estabelecido para as Instituições Federais de Ensino através da Lei nº 11.091/2005, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculados ao Ministério da Educação. Em seu Art. 3º, IX, a avaliação do desempenho funcional dos servidores é descrita como “[...] processo pedagógico, realizada mediante critérios objetivos decorrentes das metas institucionais, referenciada no caráter coletivo do trabalho e nas expectativas dos usuários” (BRASIL, 2005). Em cumprimento dessa diretriz, toda Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) deve realizar periodicamente a avaliação de desempenho de seus servidores.

Ademais, o Decreto nº 5.825/2006, que estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do

PCCTAE, instituído pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, em seu Artigo 3º, inciso VII, define avaliação de desempenho como:

Instrumento gerencial que permite ao administrador mensurar os resultados obtidos pelo servidor ou pela equipe de trabalho, mediante critérios objetivos decorrentes das metas institucionais, previamente pactuadas com a equipe de trabalho, considerando o padrão de qualidade de atendimento ao usuário definido pela IFE, com a finalidade de subsidiar a política de desenvolvimento institucional e do servido (BRASIL, 2006).

A Lei nº 11.091/2005, citada, estabelece que o AVD deve constar do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) de cada IFES e o resultado obtido nessa avaliação, pelos servidores, deve ser pré-requisito para a obtenção de alguns benefícios, tais quais, progressão por mérito profissional e liberação para realização de cursos de mestrado e doutorado.

A avaliação de desempenho é um instrumento multifacetado. Quando utilizado de forma acertada, permite visualizar a existência de entraves na organização, desde a integração do empregado ao cargo que ocupa e à atividade que desempenha até o inadequado aproveitamento, pela administração, de empregados com elevado potencial (CHIAVENATO 2009,). Santos (2002, *apud* PEREIRA 1993, p. 127-128) apresenta a avaliação de desempenho como ferramenta de controle dentro do processo de gestão, uma vez que, no contexto empresarial, o desempenho assume dimensões variadas, que torna necessária a realização da avaliação enquanto instrumento que auxilia a tomada de decisões.

Reifschneider (2008) chama a atenção para o cuidado no uso da ferramenta escolhida para avaliar o desempenho do servidor. Não obstante, salienta que é essencial a escolha correta do processo, de acordo com o contexto e a cultura da organização em que é aplicado, às custas de a avaliação acabar não apresentando resultados corretos nem abrangentes. Por isso, afirma ser inadequado aproveitar o sistema utilizado por uma organização em outra. Entende-se, então,

que o Programa de Avaliação de Desempenho deve ser desenvolvido pensando especificamente naquela organização.

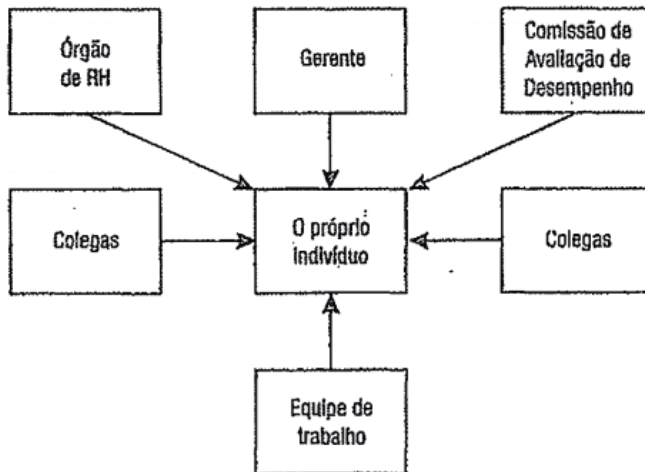
O autor ainda trata de outra questão relevante: a avaliação de desempenho não deve ser realizada à luz de juízo de valor sem base concreta e critérios definidos. A avaliação feita dessa forma é, muitas vezes, comunicada ao funcionário apenas após a sua concretização, evidenciando falta de preparo e entendimento do processo por parte dos gestores, fato que gera insatisfação dos funcionários. Diferente dessa forma de avaliar, o autor Chiavenato (2009, p. 251) coloca o avaliado como o centro do processo, não sendo apenas o sujeito passivo que toma conhecimento da mudança planejada, mas antes, é o sujeito ativo que identifica, junto ao gestor, as necessidades de mudança (se houver) e que sabe o porquê e como estas devem ser feitas. Nesse sentido, a avaliação de desempenho caracteriza-se como um instrumento para aprimorar os resultados alcançados pelos colaboradores.

A aplicação adequada da avaliação de desempenho na organização gera benefícios para o gestor, para o colaborador e para a própria instituição. Ao gestor, é possível avaliar o desempenho e o comportamento dos subordinados de forma menos subjetiva, propor melhorias e apresentar os resultados dos liderados de forma objetiva. Quanto ao colaborador, este fica ciente das regras do jogo, das expectativas dos superiores e entende as ações destes com base no desempenho apresentado. Em se tratando da organização, torna-se mais fácil avaliar o potencial humano e definir a contribuição de cada colaborador, identificando aqueles que precisam de formação ou mesmo de serem realocados, além de ser mais fácil apontar formas de proporcionar estímulos à produtividade (CHIAVENATO, 2009).

Os métodos mais modernos de avaliação de desempenho buscam exatamente a participação dos colaboradores no processo. Destacam-se dois, a Administração por Objetivos (APO) e a Avaliação 360°. Na visão de Chiavenato (2009):

- a) A APO “[...] é essencialmente democrática, participativa, envolvente e fortemente motivadora” (CHIAVENATO, 2009, p. 248). É constituída de seis fases, quais sejam: formulação de objetivos consensuais; comprometimento pessoal com relação ao alcance dos objetivos conjuntamente formulados; negociação com o gerente na alocação dos recursos e meios necessários para o alcance dos objetivos; desempenho; constante medição dos resultados e comparação com os objetivos formulados; e retroação intensiva e contínua avaliação conjunta. Esse modelo está orientado para o planejamento do desempenho futuro e assegura o desempenho com base nas necessidades da organização e nos objetivos do avaliado;
- b) A Avaliação 360°, como o próprio nome sugere, trata-se de uma avaliação circular feita por todos que interagem de alguma forma com o avaliado (*stakeholders*). Essa forma de avaliação produz diferentes informações, de diversas óticas, em que o avaliado é o centro das atenções, conforme Figura 1.

Figura 1 - Avaliação 360°



Qualquer que seja o instrumento adotado para a realização da avaliação, o fator preponderante na sua efetividade é que seja justo. A despeito, Reifschneider (2008) defende que os envolvidos ajam com responsabilidade: da parte dos avaliadores, por apresentar um *feedback* honesto; do avaliado, por fazer uso correto das informações; e da instituição, por dar o apoio necessário. Assim, a avaliação, além de propiciar a reflexão individual, também estimulará a análise conjunta pelas chefias, pelos subordinados e pela equipe sobre as questões relacionadas aos desempenhos e às competências, tornando compatíveis as expectativas organizacionais e individuais de desenvolvimento profissional e de desempenho organizacional.

Avaliação de desempenho na UFRB

A UFRB é uma autarquia, constituída em um modelo *multicampi*, criada pela Lei nº 11.151, de 29 de julho de 2005, e o seu processo de avaliação de desempenho dos servidores técnico-administrativos é regido internamente pelo Programa de Avaliação de Desempenho por Competência, instituído inicialmente pela Portaria nº 277, de 14 de julho de 2008, e alterado pela Portaria nº 139, de 27 de fevereiro de 2009. O referido programa foi instituído em cumprimento da Lei nº 11.091/05 e do Decreto nº 5.825/06, com o objetivo de “[...] mensurar o desempenho do servidor, da equipe de trabalho e da Instituição nas ações adotadas para o atendimento das expectativas da sociedade por maior qualidade e eficiência na prestação dos serviços públicos” (UFRB, 2019). Dito isso, empreende-se que o programa existe em resposta a uma exigência legal, além de atender a necessidades da instituição.

A avaliação de desempenho da UFRB tem a proposição, de acordo com a base legal, de ser um instrumento de desenvolvimento e estabelece que o processo seja realizado com base no Plano Individual de Desempenho (PID), documento firmado entre servidor e chefia, com a participação do cliente/usuário, contendo o registro das atividades e atribuições do

servidor estabelecidas para o ano. Não obstante, no que se refere à participação do cliente/usuário, este não está sendo operacionalizado por ausência de definição de procedimentos na própria legislação.

O processo que a instituição diz adotar é a Avaliação 360°, entretanto, esta é composta pela autoavaliação do servidor, avaliação da chefia imediata, avaliação da equipe de trabalho e avaliação do servidor usuário. Considerando o conceito de Avaliação 360° apresentado por Chiavenato (2009, p. 250), percebe-se que o modelo adotado não é fiel ao apresentado na literatura. No formato atual, há uma distância do Órgão de Recursos Humanos no processo, uma vez que atua de maneira proforma e não se envolve diretamente no processo de avaliação do servidor, além de não conter, em sua composição de avaliadores, uma comissão de avaliação.

Os formulários de AVD anual são disponibilizados no *site* da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP) para o preenchimento dos envolvidos, tendo como referência o PID. São atribuídos pesos para cada fase da avaliação, sendo peso 1 para a autoavaliação, avaliação da chefia e do cliente usuário (cada), e peso 2 para a avaliação da equipe.

A avaliação, no aspecto individual, objetiva identificar as necessidades de capacitação, adequação, readaptação, remoção ou outras ações que proporcionem oportunidades de crescimento e desenvolvimento pessoal e profissional. Já no âmbito institucional, visa possibilitar a implementação de políticas de aperfeiçoamento, promovendo melhorias no relacionamento interpessoal e estimular o aumento da produtividade, na medida em que refletirá diretamente no desempenho das equipes e na melhoria dos serviços prestados (UFRB, 2019).

Esse modelo de avaliação tem foco em competências – combinação de conhecimentos (saber), habilidades (saber fazer) e atitudes (querer fazer) – determinadas no contexto organizacional. Os avaliadores, nessa conjuntura, levarão em consideração o desempenho dos avaliados no que diz respeito ao seu comprometimento na atuação e contribuição para atingir os resultados preestabelecidos. Os indicadores para avaliação estão descritos no Quadro 1.

Quadro 1 - Indicadores de avaliação de desempenho

| AUTOAVALIAÇÃO E AVALIAÇÃO DA CHEFIA | | |
|---|--|---|
| ÁREA: TÉCNICA- OPERACIONAL | INDICADORES | COMPETÊNCIAS CONSIDERADAS |
| | COMUNICAÇÃO | <i>Saber ouvir; Flexibilidade de opiniões/percepções; Facilidade na redação de pareceres; Domínio de Linguagem oral e escrita.</i> |
| | ASSIDUIDADE | <i>Assiduidade; Pontualidade</i> |
| | ORGANIZAÇÃO | <i>Realização de gestão do processo de trabalho; Capacidade de interpretação da legislação; Aplicação da legislação do serviço público na realização das tarefas; Competência na elaboração de planilhas.</i> |
| | CONDUTA DISCIPLINAR | <i>Conduta Disciplinar</i> |
| ÁREA: HUMANAS COM- PORTAMENTAIS | INDICADORES | COMPETÊNCIAS CONSIDERADAS |
| | ESPÍRITO DE EQUIPE | <i>Facilidade de trabalhar em equipe; Atuação focada na cooperação.</i> |
| | COMPROMETIMENTO/ RESPONSABILIDADE | <i>Comprometimento e envolvimento com a tarefa e o grupo; Visão crítica do contexto e da situação.</i> |
| | APRENDIZAGEM | <i>Disponibilidade para aprender</i> |
| | RELACIONAMENTO | <i>Competência interpessoal; Comunicação interpessoal e assertiva; Facilidade de negociação.</i> |
| ÁREA: CONCEITUAIS/ ORGANIZACIONAIS | INDICADORES | COMPETÊNCIAS CONSIDERADAS |
| | PROATIVIDADE/ INICIATIVA | <i>Atuação proativa assumindo responsabilidades; Domínio de metodologia de solução de problemas.</i> |
| | FOCO EM RESULTADOS/ PRODUTIVIDADE | <i>Foco nos resultados; Atuação focada na eficiência e eficácia; Destreza na utilização da informática como ferramenta; Agilidade na realização de cálculos.</i> |
| | VISÃO SISTÊMICA | <i>Percepção da tarefa relacionada com o objetivo institucional; Visão sistêmica da unidade de trabalho e da Organização.</i> |
| | INOVAÇÃO | <i>Atuação focada na inovação.</i> |

| AVALIAÇÃO DA EQUIPE |
|---|
| INDICADORES DE COMPETÊNCIAS |
| A) Procuramos ouvir e respeitar as opiniões dos membros da nossa equipe. |
| B) Valorizamos as qualidades e compreendemos as limitações dos colegas. |
| C) Desenvolvemos nosso trabalho de acordo com as normas e diretrizes estabelecidas. |
| D) Os membros da equipe se dispõem a ajudar o outro. |
| E) Trabalhamos em conjunto em prol de atingir resultados. |
| F) Há integração e clima de diálogo construtivo. |

| AVALIAÇÃO DO SERVIDOR USUÁRIO |
|--|
| INDICADORES DE COMPETÊNCIAS |
| A) Fui atendido de maneira cortês e ágil. |
| B) A prestação do serviço foi no prazo estabelecido. |
| C) O atendimento foi de maneira organizada. |
| D) Os servidores que me atenderam demonstraram domínio de conhecimento do assunto. |
| E) Os servidores que me atenderam demonstraram interesse em resolver meu problema. |
| F) Fiquei satisfeito com a prestação do serviço. |

Fonte: UFRB, 2019.

O desempenho do servidor é aferido por meio de notas atribuídas a indicadores referentes à avaliação nas áreas técnico-operacional, humanas comportamentais, conceituais/organizacionais e de competência, conforme os conceitos preestabelecidos (Quadro 2).

Quadro 2 - Conceitos de avaliação de desempenho

| PONTUAÇÃO | CONCEITO |
|------------------|---------------------------------------|
| 1,0 | <i>Insuficiente</i> |
| 2,0 | <i>Abaixo do esperado</i> |
| 3,0 | <i>Atinge parcialmente o esperado</i> |
| 4,0 | <i>Dentro do esperado</i> |
| 5,0 | <i>Acima do esperado</i> |

Fonte: UFRB, 2019.

O somatório das notas atribuídas em cada avaliação, dividido pelo número máximo de pontos, e multiplicado por 10, determina

a pontuação final atribuída aos servidores e, conseqüentemente, seu nível de colaboração individual, conforme Quadro 3. A média acima de 5 pontos define o servidor como “bom colaborador”. Obtendo esse conceito, o servidor está apto a progredir na carreira por mérito profissional, bem como no caso de servidores estagiários, aptos a serem aprovados no estágio probatório.

Quadro 3 - Níveis de colaboração individual

| | | | |
|-----|-------------------|---|---|
| () | Acima de 9,1 | ⇒ | Excelente Colaborador Na maioria das vezes, supera o esperado. Seu desempenho é reconhecido por sua equipe e seus clientes/usuários. |
| () | Entre 7,1- 9,0 | ⇒ | Ótimo Colaborador Em geral, sempre contribui para os resultados da Unidade de trabalho, dá sugestões e demonstra predisposição para a resolução de problemas. |
| () | Entre 5,1- 7,0 | ⇒ | Bom Colaborador Em geral, alcança os objetivos de forma adequada contribuindo para os resultados de sua Unidade de Trabalho. |
| () | Entre 3,1- 5,0 | ⇒ | Colaborador Parcial Em geral, contribui de forma parcial para os resultados de sua Unidade de Trabalho. |
| () | Até 3,0 | ⇒ | Pouco Colaborador Na maioria das vezes, contribui pouco para os resultados de sua Unidade de Trabalho. |

Fonte: UFRB, 2019.

Nesse contexto, a avaliação gira em torno do servidor e o papel da PROGEP, enquanto Unidade de Gestão, é o acompanhamento do processo. É de sua responsabilidade atuar os processos de AVD após encaminhamento dos formulários pelas Unidades Administrativas, proceder com a análise técnica e o arquivamento, conforme orientações disponíveis na seção de avaliação de desempenho do site da PROGEP. Caso o servidor tenha direito à progressão por mérito profissional ou esteja em análise de estágio probatório, o instrumento é utilizado para esse fim.

O Programa de Avaliação de Desempenho da UFRB

No momento de formalização do Programa de Avaliação de Desempenho por Competências da UFRB, sua implementação era tida como inovadora, determinando mudanças no modo de pensar e agir dos servidores, a fim de propiciar a efetiva participação deles nos resultados da instituição. Entretanto, a partir de uma análise pontual, são percebidas falhas acentuadas e torna-se possível arriscar um primeiro prognóstico a respeito dos resultados percebidos.

O primeiro aspecto considerado é o papel da Unidade de Gestão de Pessoal no processo. Assim sendo, o objetivo da avaliação é mensurar o desempenho do avaliado, de forma a tomar decisões, deixar claras as expectativas da instituição, proceder com a Política de Desenvolvimento de Pessoal (PDP) e aprimorar os resultados. Para isso, essa Unidade precisa envolver-se no processo, o que não é o caso, uma vez que o próprio modelo de avaliação de desempenho adotado pela UFRB não prevê a avaliação da PROGEP.

O agir da instituição, representada, nesse caso, pela Unidade de Gestão de Pessoal, deve ser no sentido de avaliar o potencial dos servidores, para identificar as necessidades de capacitação e proporcionar estímulos à produtividade. Dessa forma, é indicado que haja um *feedback* da instituição ao servidor, após o processo de avaliação. Nesse sentido, surgem algumas questões que precisam ser apontadas, a saber: o servidor está ciente das expectativas da instituição sobre ele? Ele tem a segurança de que será fornecida capacitação focada em suas deficiências? Conhece os motivos reais das notas que lhe são atribuídas? E quando apresenta um desempenho adequado, é reconhecido por isso? Como a instituição pode atuar nesse sentido a fim de obter o melhor desempenho do servidor e trazer à sociedade um serviço de excelência? Essas questões precisam ser amplamente refletidas pelos sujeitos envolvidos da instituição para que o programa de

avaliação não seja mero cumprimento de exigência legal. Antes, uma ferramenta de melhoria.

Outro aspecto relevante diz respeito à construção do PID. O programa adotado pela UFRB estabelece que esse instrumento seja pactuado entre servidor e chefia para que, no processo de avaliação, seja verificado o cumprimento das ações previstas. Entretanto, será que as unidades têm cumprido esse requisito? A existência desse planejamento no início do ano permite o confronto, ao final, do planejado com o realizado. Só assim é possível realizar uma avaliação sólida e contundente, com critérios transparentes para ambas as partes.

Após uma análise dos critérios de avaliação, observou-se ainda outra questão: há discrepância quando confrontada a “nota de conceito” com o “nível de colaboração individual”. O servidor que tem pontuação 3 em algum indicador de avaliação é conceituado como quem atinge “parcialmente” o resultado esperado. Entretanto, aquele que tem média 5,1 na soma dos critérios das avaliações é considerado “bom colaborador”, o que lhe permite progredir por mérito profissional e ser aprovado no estágio probatório. Ora, se o servidor 3 (metade da pontuação máxima) atinge parcialmente o esperado, o servidor que atinge média 5 (metade da pontuação final máxima) deveria ser considerado “colaborador parcial” e não “bom colaborador”.

Numa situação hipotética, em um exame dos critérios de pontuação, caso todos os avaliadores atribuam nota mínima a determinado servidor, mas este se autoavalie com nota máxima nos indicadores, ele consegue alcançar a pontuação mínima para ser aprovado, por exemplo, em seu estágio probatório. Sendo assim, um servidor que não desempenha suas funções de maneira adequada conforme o exigido pela administração pública não seria desqualificado para permanecer no serviço público em hipótese alguma no que tange à AVD adotada pela UFRB.

A média para aprovação na avaliação de desempenho deve ser a que demonstre que o servidor está desenvolvendo suas funções “dentro do que lhe é esperado”, e não “parcialmente ao que lhe é esperado”. Portanto, entende-se que a média para aprovação deve ser revista, bem como os critérios para que o servidor, por si só (autoavaliação), não consiga se colocar em posição de estar certo da sua continuidade no serviço público e no gozo dos demais benefícios adquiridos.

Cabe, com efeito, trazer à tona outros questionamentos, quais sejam: qual o real propósito da avaliação de desempenho da UFRB? É apenas a progressão ou passar no estágio probatório? Ou os servidores entendem que é um processo indispensável na execução do controle institucional, para benefício de todos os envolvidos? A instituição age em prol desse último?

Cabe destacar, ainda, a forma como é indicado o servidor cliente/usuário para proceder com a AVD da unidade. Hoje, o processo de AVD da UFRB é realizado em quatro etapas, conforme já mencionado: autoavaliação, avaliação da chefia, da equipe e do servidor usuário. A chefia da unidade indica à administração três servidores para avaliar seu serviço que, por sua vez, escolhe um deles para fazê-lo. Entretanto, essa etapa do processo pode tornar-se tendenciosa pois, por óbvio, serão indicados servidores com quem se tenha boa relação, que provavelmente não fará uma leitura imparcial do resultado apresentado entregue por aquela unidade. A esse respeito, seria muito importante avaliar até que ponto esse método é adequado. Talvez essa forma de indicação deva ser repensada, de forma a tornar o processo mais imparcial, para que venha a refletir o real objetivo da avaliação.

Por fim, uma última pontuação relevante a se tratar são os métodos processuais adotados. Na UFRB, o processo de AVD é feito através de formulários físicos de avaliação, conforme orientações disponíveis na seção de avaliação de desempenho do *site* da PROGEP.

Supõe-se que o grande volume anual de formulários físicos, referentes às quatro avaliações, de um quadro de pessoal de 697⁸ servidores técnico-administrativos, contribui para o consumo excessivo de material e conseqüente degradação ambiental. Além disso, o encaminhamento de avaliações físicas pode tornar-se desordenado, prejudicando o eficiente controle do processo. Essa é mais uma questão em que cabe análise e consideração.

Considerações finais

No decorrer deste estudo foram apresentados conceitos de diversos autores sobre a avaliação de desempenho e seu papel enquanto instrumento de gestão. Também foi detalhada a forma que a UFRB realiza a avaliação de desempenho dos seus servidores, em cumprimento legal, seguindo o Programa de Avaliação de Desempenho por Competências, que foi instituído em 2008.

Não se desmerece o programa adotado pela UFRB, uma vez que ele cumpre um papel relevante no processo. Entretanto, observaram-se diversas críticas ao programa adotado, quando comparado ao que a literatura aborda sobre o tema. Fica evidente que o processo de avaliação de desempenho da UFRB merece uma análise mais detalhada, que permita ouvir os envolvidos, a fim de redesenhar o programa e adaptá-lo à necessidade real da instituição.

O presente texto não esgota a problematização do programa em análise, pelo contrário, evidencia a necessidade de uma avaliação aprofundada com vias a identificar os pontos que merecem real atenção e melhorias dentro do Programa de Avaliação de Desempenho por Competências de UFRB. Esse instrumento é de grande relevância para o auxílio na melhoria contínua da prestação do serviço da instituição ao público,

8- Informação extraída da seção pública do Sistema de Gestão de Pessoal da UFRB, 2019.

sendo assim, é necessário um estudo detalhado que subsidie a tomada de decisões para o seu aprimoramento e cumprimento do seu objetivo.

Referências

BRASIL. Decreto nº 5.825, de 29 de junho de 2006. **Estabelece as diretrizes para elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação**, instituído pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Brasília, 2005.

BRASIL. Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. **Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação**, e dá outras providências. Brasília, 2005.

CHIAVENATO, I. **Recursos Humanos: o capital humano das organizações**. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 245-276.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

JANNUZZI, P. de M. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, ago. 2014.

LIMA, V. F. S. de A. **Tendências da avaliação no âmbito das políticas públicas: desafios e perspectivas**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL, 1.; SEMINÁRIO DE MODELOS E EXPERIÊNCIAS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS, PROGRAMAS E PROJETOS, 3., *Anais...*, Recife, UFPE, p. 53-61, 2010.

REIFSCHEIDER, M. B. Considerações sobre avaliação de desempenho. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 58, p. 47-58, Mar. 2008.

SANCHES, L.; VARGAS, K.; MOURA, G.; SILVA, A. Avaliação de desempenho no serviço público: um estudo em uma universidade federal. **Rev. gestão & conhecimento**, v. 9, n. 1, Jan./Jul. 2015.

SANTOS, L. P. G. dos. Uma contribuição à discussão sobre a avaliação de desempenho das instituições federais de ensino superior: uma abordagem da gestão econômica. **Rev. contab. finanç.**, São Paulo, v. 13, n. 28, p. 86-99, Abr. 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **Avaliação de Desempenho**. Disponível em: <<https://www.ufrb.edu.br/progep/avaliacao-de-desempenho>>. Acesso em: 28 nov. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA, Gabinete do Reitor. Portaria nº 277, de 14 de julho de 2008. **Institui o Programa de Avaliação de Desempenho por Competências aplicável aos Integrantes da Carreira dos Técnico-Administrativos em Educação, lotados na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB**. Disponível em: <<https://ufrb.edu.br/progep/documentos/category/19-portarias>>. Acesso em: 4 dez. 2019.

Avaliação do mestrado profissional GPPSS da UFRB

Silvana Sousa Louro

Rosineide Pereira Mubarack Garcia

Introdução

A avaliação de políticas públicas, segundo Rua (2000) e Silva e Melo (2000), corresponde a um processo de análise e acompanhamento da implementação de políticas, subsidiando desde o planejamento até o diagnóstico de resultados e fundamentando a tomada de decisões. Os autores defendem que a função da avaliação é garantir a regulação constante dos rumos a seguir tendo em vista os objetivos e metas traçados. Nesse sentido, percebe-se a relevância dessa área de pesquisa que tem por finalidade mensurar a utilidade e os benefícios de uma determinada intervenção pública, valendo-se de um conjunto de técnicas e de conhecimentos atrelados a diferentes campos das Ciências Sociais.

No âmbito educacional, Balzan e Sobrinho (1995) afirmam que a avaliação é um patrimônio das instituições de ensino. Os autores pontuam ainda que a avaliação é uma categoria indissociável da contínua produção de uma universidade. De fato, é imprescindível a percepção de que a educação representa uma forma de reconstrução de saberes e experiências, num contexto social amplo.

Em termos legais, a educação brasileira submete-se, primeiramente, à Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB nº 9394/96), representando a lei mais importante na esfera educacional em todo o território nacional, definindo e regulamentando o sistema educacional brasileiro, público ou privado. Essa legislação é regida por princípios constitucionais e ratifica o direito à educação, desde a básica até o ensino superior.

Para que a LDB alcance seus objetivos foi criado, em 2014, pelo Congresso Federal, o Plano Nacional de Educação (PNE), com a finalidade de direcionar esforços e investimentos para a melhoria da qualidade da educação no Brasil, estabelecendo 20 metas centrais a serem atingidas nos dez anos subsequentes, nos âmbitos federal, estadual e municipal, subdivididas em objetivos intermediários, cada uma com um prazo final de vigência previsto para 2024.

O PNE contempla planos específicos para cada nível da educação. Nesse rol insere-se o Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG), elaborado com a participação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com o objetivo de definir as diretrizes, estratégias e metas e promover avanços nas propostas e políticas de pós-graduação e pesquisa no Brasil.

A avaliação dos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, realizada pela CAPES, tem como principal objetivo a garantia de bons índices de desenvolvimento do ensino superior, buscando também apoiar os discentes no processo de escolha de uma Instituição de Ensino Superior (IES). Para os estudantes, a avaliação permite a escolha de uma instituição firmada em critérios de qualidade no ensino, estrutura física e preparação para o mercado de trabalho. Por outra vertente, para as IES a avaliação enseja o reconhecimento do trabalho desempenhado, principalmente no âmbito da pesquisa e das inovações tecnológicas, representando um fator favorável para a captação de alunos e, sobretudo, para o fortalecimento da ciência, visando o desenvolvimento educacional, social e econômico do país.

Desse modo, o objetivo deste trabalho é realizar uma análise acerca das possibilidades de aprimoramento do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social (MPGPPSS) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), de modo a alcançar melhores índices de qualidade a partir dos relatórios de

avaliação disponibilizados pela CAPES. O referido curso de Mestrado insere-se no contexto de uma instituição de ensino superior, pública, com sede na cidade de Cruz das Almas e *campi* distribuídos pelos municípios baianos de Amargosa, Cachoeira, Feira de Santana, Santo Amaro e Santo Antônio de Jesus. Oriunda da antiga Escola de Agronomia da Universidade Federal da Bahia (UFBA), a UFRB é a segunda universidade federal instituída no estado da Bahia e atua em atividades de ensino, pesquisa e extensão em várias áreas do conhecimento.

O MPGPPSS, objeto de análise deste trabalho, obteve a nota 3 na aprovação de sua proposta submetida à CAPES e manteve-se estagnado nas duas avaliações subsequentes realizadas pela CAPES, a trimestral (2010-2012) e a quadrienal (2013-2016). Outro aspecto preponderante para a escolha desse curso como cerne desta pesquisa é que a próxima avaliação quadrienal está em andamento, envolvendo o período de 2017 a 2020. Nesse contexto, urge a necessidade de um estudo sobre o referido programa de pós-graduação, com foco na adoção de ações visando à otimização dos resultados.

Com relação à metodologia, o presente estudo adota a pesquisa documental, tomando por base os dados presentes nos relatórios de avaliação da área de Ciência Política e Relações Internacionais, bem como os relatórios do MPGPPSS e as suas fichas de avaliação presentes na Plataforma Sucupira. Complementarmente, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, buscando-se retomar conceitos, definições e posicionamentos no que concerne à literatura de políticas de avaliação educacionais.

Este texto encontra-se dividido em quatro partes, correspondendo esta introdução à primeira parte. No tópico dois, discorre-se acerca da avaliação da pós-graduação pela CAPES, resgatando-se conceitos e parâmetros legais atinentes às políticas públicas direcionadas à pós-graduação, realizando um breve apanhado histórico da CAPES e descrevendo como funciona a avaliação de programas no âmbito da autar-

quia, especificamente no que tange à Avaliação Quadrienal. A terceira parte deste trabalho apresenta os resultados do Mestrado Profissional GPPSS da UFRB, com base nos dados dos relatórios de 2013 a 2017. Na quarta parte, são tecidas as considerações dos autores.

Avaliação da pós-graduação pela CAPES

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB nº 9394/96) estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, catalogando-a em dois níveis: educação básica e ensino superior. A educação básica é subdividida em educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Já o ensino superior contempla cursos sequenciais, de graduação, de pós-graduação e de extensão. Este trabalho imergirá no estudo da modalidade de pós-graduação, a qual submete-se às determinações expressamente previstas na LDB:

Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.

§ 1º Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento.

§ 2º No caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências.

Com vistas a subsidiar o alcance dos objetivos da LDB, foi instituído pela Lei nº 13.005/2014 o PNE, estabelecendo diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no período de 2014 a 2024. No que se refere à pós-graduação, ficou estabelecida a Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores.

Com relação à elevação do número de mestres, especificamente, a CAPES (2019) destaca que, entre 2004 e 2016, houve um crescimento considerável de titulados no Brasil, passando de cerca de 27 mil, em 2004, para aproximadamente 59 mil, em 2016. Desse modo, a estimativa, caso se mantenha o ritmo de crescimento, é que em 2024 essa meta seja atingida ou mesmo superada. No que tange às categorias, do total de mestrados em 2016, 82,2% eram acadêmicos, contra um quantitativo de 17,8% mestrados profissionais⁹.

O PNE propõe a criação de planos específicos para cada nível da educação. Nessa perspectiva, o PNPG atualmente vigente (2011 a 2020), elaborado com a participação da CAPES, foi criado com o objetivo de definir as diretrizes, estratégias e metas e promover avanços nas propostas e políticas de pós-graduação e pesquisa no Brasil.

O PNPG está organizado em cinco eixos, quais sejam: a expansão do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), a primazia da qualidade, a quebra da endogenia e a atenção à redução das assimetrias; a criação de uma nova agenda nacional de pesquisa e sua associação com a pós-graduação; o aperfeiçoamento da avaliação e sua expansão para outros segmentos do sistema de CT&I; a multi e a interdisciplinaridade entre as principais características da pós-graduação e importantes temas da pesquisa; o apoio à educação básica e a outros níveis e modalidades de ensino, especialmente o ensino médio. Esses eixos, apesar de presentes em planos anteriores, agora resultam em programas específicos e novas metas (CAPES, 2010).

O arcabouço legal apresentado aponta para a importância das ações da CAPES no contexto das políticas públicas direcionadas à

⁹-“Mestrado Profissional” é a designação dada ao curso de mestrado com foco em estudos e técnicas diretamente voltadas ao desempenho de um alto nível de qualificação profissional, sendo esta a única diferença em relação ao mestrado acadêmico. Confere, pois, idênticos grau e prerrogativas, inclusive para o exercício da docência, tem validade nacional, condicionada ao reconhecimento prévio do curso (Parecer CNE/CES nº 0079/2002).

pós-graduação. Nesse sentido, torna-se preponderante uma imersão em sua conjuntura histórica para melhor compreensão da notoriedade que lhes é atribuída.

Inicialmente denominada “Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior”, a CAPES foi oficialmente criada em 1951, durante o segundo governo de Getúlio Vargas, tendo como principal entusiasta e primeiro dirigente Anísio Teixeira (1952-1964), um dos maiores educadores do Brasil.

A partir de 1965, o plano educacional, inserido no bojo do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento, promoveu a reforma universitária e a consolidação do regulamento da pós-graduação. Desde então, a CAPES assumiu função essencial na redefinição política da pós-graduação, apropriando-se de novas atribuições e incorporando novas fontes de recursos para fins de qualificação do corpo docente das universidades brasileiras.

A incumbência de realizar a avaliação dos cursos de pós-graduação foi delegada à CAPES em 1976, pelo então diretor-geral Cláudio de Moura Castro. Em 1981, a instituição assume a responsabilidade pela elaboração do Plano Nacional de Pós-Graduação *stricto sensu*, tornando-se encarregada da elaboração, avaliação, acompanhamento e coordenação das atividades concernentes ao ensino superior.

Em 2007, a CAPES conquistou a prerrogativa, através da Lei nº 11.502/2007, homologada pelo então presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, de promover a formação inicial e continuada de professores da educação básica e da educação básica a distância, possibilitando que professores da educação pública pudessem, a partir de então, iniciar cursos de licenciatura e dar continuidade à carreira docente.

A instituição, atualmente alcunhada de “Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior”, vinculada ao Ministério da

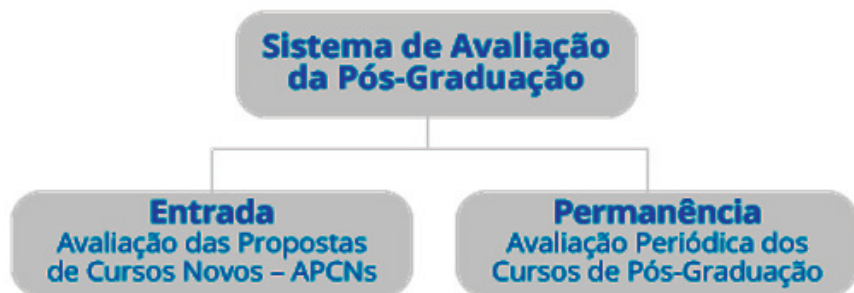
Educação (MEC), sob a natureza jurídica de fundação federal, desenvolve cinco atividades principais: avaliação da pós-graduação *stricto sensu*; acesso e divulgação da produção científica; investimentos na formação de recursos de alto nível no país e exterior; promoção da cooperação científica internacional; e formação inicial e continuada de professores para a educação básica.

Este trabalho aprofunda-se, especificamente, na avaliação da pós-graduação *stricto sensu*, realizada periodicamente pela CAPES. Essa avaliação é um importante indicador do padrão de excelência dos programas de mestrado e doutorado em todo o país, sendo basilar para a formulação de políticas públicas no âmbito da pós-graduação e representando um importante critério para a concessão de bolsas de estudo aos programas.

A avaliação de cursos representa para a CAPES uma de suas atividades de maior expressividade, conferindo-lhe um caráter peculiar em relação às demais instituições federais correlatas, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

Essa avaliação, realizada sobre todos os cursos de pós-graduação do país, outorga à CAPES a possibilidade de determinar o credenciamento de programas que apresentem o desempenho insatisfatório. O constante aperfeiçoamento técnico e a evolução dos seus processos conferiram à autarquia notoriedade internacional no setor.

A avaliação realizada pela CAPES abrange cursos de mestrado profissional, mestrado acadêmico e doutorado e atende a duas vertentes distintas: a primeira está relacionada à entrada, ou seja, à avaliação das propostas de novos cursos; e a segunda refere-se à permanência, correspondendo à avaliação periódica dos resultados obtidos pelos cursos de pós-graduação, conforme Erro: Origem da referência não encontrada:

Figura 2 - Sistema de avaliação da pós-graduação

Fonte: CAPES (2019).

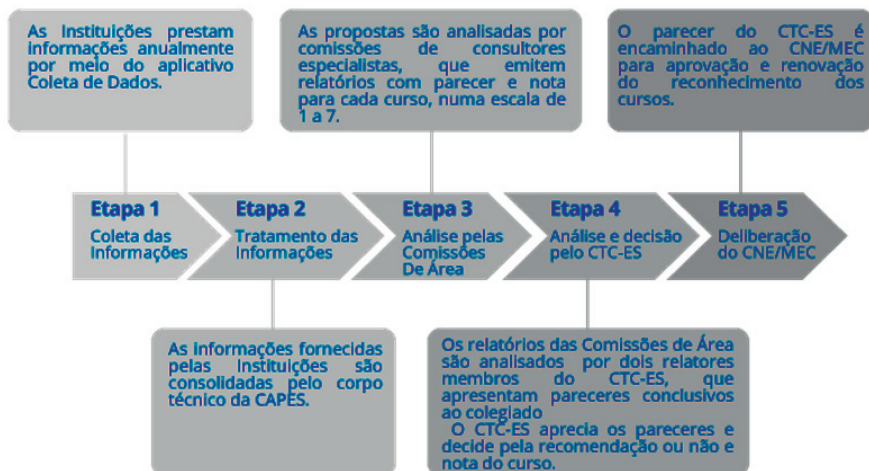
Nesse contexto de avaliação por resultados, considera-se pertinente uma reflexão emanada de Souza (2009), ao afirmar que, atualmente, esse tipo de avaliação recebe destaque, pois enfatiza principalmente os produtos o que, conseqüentemente, deixa de levar em consideração os processos, a exemplo dos exames nacionais que reduzem a complexidade do processo educativo apenas ao que é mensurável. Segundo a autora, é necessário definir se a avaliação será um instrumento de controle ou se contribuirá efetivamente para o desenvolvimento e promoção do ser humano e da instituição de ensino.

Coadunando desse pensamento, Sobrinho (2002) denuncia que, ao considerar os dados estatísticos como suficientes para avaliar a educação, priorizando a objetividade e a experimentação, acaba-se por abreviar uma parte essencial da realidade que envolve valores, idiosincrasias, necessidades e habilidades que não podem ser representadas matematicamente.

A Avaliação Quadrienal, executada pela CAPES, corresponde à avaliação periódica dos resultados obtidos pelos cursos de pós-graduação. Ela se insere como parte do processo de permanência e envolve 49 áreas de avaliação, agrupadas em dois níveis, por critério de afinidade, sendo o primeiro nível referente aos colégios e o segundo nível relativo às Grandes Áreas. A Quadrienal baseia-se na metodolo-

gia e padronização do Conselho Técnico-Científico da Educação Superior (CTC-ES) e segue o fluxo de atividades apresentado na Figura 2:

Figura 3 - Fluxo da Avaliação Quadrienal



Fonte: CAPES (2019).

A periodicidade da avaliação de programas de pós-graduação realizada pela instituição passou por inúmeras remodelagens desde que foi instituída. Em 1976, quando foi iniciada, era realizada anualmente. Alguns anos mais tarde, tornou-se bienal. Em 1998 passou a ocorrer a cada três anos e, em 2017, adotou o formato quadrienal.

Em termos classificatórios, no que se refere aos agentes que realizam a avaliação, a Quadrienal é considerada externa. Não obstante Dias e Matos (2017, p. 86) considerem que a avaliação interna “[...] tem vantagens como maior familiaridade com os programas e, portanto, melhor compreensão de sua gestão e mecanismos de implementação”, os autores compreendem que o ideal é a formação de equipes que atuem conjuntamente no processo avaliativo, abrangendo atores internos e externos à instituição. Nessa mesma perspectiva, Sousa (2009) considera que para ser completa a avaliação precisa ser

realizada de forma interna e externa, sendo necessário identificar se o que vale para as instituições vale também para os avaliadores.

Com relação à sua função, a Quadrienal insere-se no contexto da avaliação do tipo somativa. Acerca desse tipo específico de avaliação, Dias e Matos (2017, p. 87) afirmam que “[...] serve para facilitar o processo de tomada de decisão e para julgar entre diferentes alternativas, fornecendo, assim, informações necessárias para decidir se um programa deve continuar, expandir ou, por outro lado, deve terminar”.

De fato, os programas são avaliados inicialmente pelas comissões de área de avaliação e, sequencialmente, pelo CTC-ES, onde se procede à homologação dos resultados finais. Esses resultados subsidiarão a decisão do Conselho Nacional de Educação (CNE/MEC) acerca dos programas que serão contemplados com a renovação de reconhecimento e, conseqüentemente, terão direito à continuidade no período subsequente.

Quando considerada a perspectiva temporal, a Quadrienal enquadra-se no plano da avaliação *ex-post*, a qual, segundo Secchi (2017), ocorre posteriormente à implantação de uma política pública, tendo em vista que cada avaliação leva em consideração as informações obtidas junto aos programas, referentes aos quatro anos anteriores. Essa categoria avaliativa permite, segundo Dias e Matos (2017), realizar uma avaliação do sucesso do programa, capacidade de flexibilidade, adaptabilidade à realidade e adequação dos mecanismos de gestão e acompanhamento institucionais.

Com relação aos princípios e diretrizes, a Quadrienal enquadra-se como classificatória, indicando níveis de qualidade de desempenho para cada área de avaliação, especificamente, não devendo promover grandes concentrações nos níveis da escala de notas; e comparativa, sinalizando um paralelo entre as diversas áreas.

Não obstante se busque preservar as especificidades de cada área, a avaliação deve estar baseada em conjuntos de quesitos e itens

avaliativos similares, buscando-se equalizar a qualidade de desempenho entre programas com as mesmas notas, em distintas áreas, devendo cada nota refletir o mesmo nível de qualidade para as diferentes áreas de avaliação.

O relatório da última Quadrienal foi elaborado no ano de 2017, levando em consideração as informações dos programas no interstício de 2013 a 2016, contemplando a avaliação de um total de 4.166 cursos de pós-graduação. Adotou-se como critério de submissão os programas acadêmicos em funcionamento a pelo menos três anos; programas profissionais em atividade há, no mínimo, dois anos; e programas profissionais em rede nacional com atuação mínima de um ano (CAPES, 2019). A análise dos critérios e indicadores proposta por este trabalho baseia-se no Relatório de 2017, especificamente.

Nesse sentido, a Avaliação Quadrienal realizada entre 2013 e 2016 pela CAPES concentrou esforços no atingimento dos seguintes objetivos:

- a) contribuir para a garantia da qualidade da pós-graduação brasileira que se efetiva na identificação dos programas que atendam ao padrão mínimo de qualidade exigido para cada nível de curso[...];
- b) retratar a situação da pós-graduação brasileira no quadriênio de forma clara e efetiva, ao especificar: i. o grau diferencial de desenvolvimento alcançado pela pós-graduação nas diversas áreas do conhecimento; [...]
- c) contribuir para o desenvolvimento de cada programa e área em particular e da pós-graduação brasileira em geral [...];
- d) fornecer subsídios para a definição de planos e programas de desenvolvimento e a realização de investimentos no Sistema Nacional de Pós (CAPES, 2019).

Com vistas a garantir o cumprimento desses objetivos, cada Comissão atua na definição dos fundamentos e na realização da avaliação, enquanto o CTC-ES atua na regulamentação e nas deliberações

acerca dos resultados da avaliação. O processo avaliativo foi, então, conduzido tendo como primazia os seguintes parâmetros:

- a) adoção de padrões internacionais de desenvolvimento do conhecimento na área como referência para o processo de avaliação, que estão preconizados nos documentos de área;
- b) adequação dos referenciais de avaliação adotados (critérios, indicadores, parâmetros), ajustando-os ao desenvolvimento do conhecimento da área e dos programas; [...]
- c) garantia da qualidade dos relatórios sobre o desempenho de cada programa, devendo tais relatórios atender aos requisitos de fundamentação técnica, estruturação, clareza, coerência e precisão, fundamentais para que os resultados da avaliação sejam compreendidos, valorizados e considerados pelos programas e cursos e demais interessados nesse processo (CAPES, 2019).

As comissões de avaliação foram formadas através de critérios previamente definidos, com base em parâmetros que buscam garantir: qualificação dos consultores; desvinculação de cargos estratégicos em universidades ou instituições de ensino superior ou de pesquisa e respectivas entidades de classes; desempenho acadêmico do programa a que se vincula o consultor; cobertura das áreas e subáreas de conhecimento; equilíbrio na distribuição da representação regional; renovação de participantes em relação à avaliação anterior; decisão sobre a composição final de cada comissão de avaliação delegada à Diretoria de Avaliação -DAV.

Os programas de mestrados profissionais, em observância à legislação relacionada, foram avaliados por comissões específicas, compostas com participação de docentes-doutores, profissionais e técnicos de setores específicos, reconhecidamente qualificados para o adequado exercício de tais tarefas.

Os programas avaliados receberam uma nota final com base em conceitos atribuídos a cada item da ficha de avaliação, escalonados entre 1 e 7, conforme apresentado no Quadro 1, sendo que para

mestrado a nota máxima foi 5, enquanto para o doutorado, o conceito máximo foi 7. A nota final, obtida na Quadrienal por cada programa, foi validada pelo Ministério da Educação, através do Conselho Nacional da Educação (CAPES, 2019).

Quadro 2 - Nota final

| NOTA | CONCEITO | DESDOBRAMENTOS |
|-------|---|--|
| 1 e 2 | Insuficiente e fraco | As autorizações de funcionamento são canceladas, assim como o reconhecimento dos cursos de mestrado e/ou doutorado oferecidos pelo programa avaliado. |
| 3 | Regular | Corresponde ao padrão mínimo de qualidade para a recomendação do programa ao CNE e consequente permanência no Sistema Nacional de Pós-Graduação – SNPG. O curso de doutorado, a critério da comissão de avaliação, poderá ser descredenciado, com a atribuição da nota 2, mantido em funcionamento o curso de mestrado, com nota 3. |
| 4 | Bom | Possível apenas para programas que tenham alcançado, no mínimo, conceito “bom” em pelo menos três quesitos, incluindo, necessariamente, os quesitos 3 e 4. |
| 5 | Muito bom | Para concessão de nota 5, o programa deverá obter “muito bom” em pelo menos quatro dos cinco quesitos existentes, entre os quais terão que figurar necessariamente os quesitos 3 e 4. Representa a nota máxima admitida para programas que ofereçam apenas mestrado. |
| 6 | Muito bom em todos os quesitos | Desempenho equivalente ao dos centros internacionais de excelência na área; nível de desempenho diferenciado em relação aos demais programas da área no que se refere à formação de doutores e à produção intelectual; solidariedade com programas não consolidados ou com países que apresentam menor desenvolvimento na área; nucleação de novos programas no país ou no exterior. |
| 7 | Muito bom em todos os itens, de todos os quesitos | |

Fonte: Produzido pelos autores, com base em informações da CAPES (2017).

A CAPES utilizou, para fins de avaliação, os seguintes instrumentos disponíveis no Hotsite, principal canal de informações da Avaliação Quadrienal:

- a) Documentos da área: documentos elaborados pela respectiva área de avaliação e aprovados pelo CTC-ES que servem de base para avaliação dos programas, contendo os critérios e parâmetros a serem utilizados;
- b) Módulo Ficha de Avaliação na Plataforma Sucupira: nessa ficha são registrados os pareceres atrelados a cada programa avaliado. O módulo contempla todos os quesitos e itens pertencentes à ficha de avaliação, especificando os pesos definidos nos “Documentos da Área”. Cada item recebe um conceito, o sistema computa automaticamente a tendência de conceito para cada quesito, que será submetida à análise de um consultor, mediante justificativa. Após inseridos todos os conceitos, o avaliador definirá uma nota de 1 a 7 para cada programa;
- c) Relatórios de programas: correspondem a relatórios que abarcam as informações apresentadas pelos programas;
- d) Planilhas específicas de indicadores: referem-se a planilhas contendo indicadores consolidados e dados referentes ao desempenho dos programas;
- e) Relatórios e planilhas de trabalho dos resultados propostos pela comissão: representa um recurso suplementar elaborado pelas comissões, contendo dados fornecidos pela DAV e/ou pelos programas de pós-graduação; e
- f) Painel de indicadores: esse recurso contém informações estatísticas referentes ao desempenho dos programas e possui objetivo de organizar, integrar e difundir dados e informações em formato de tabelas e gráficos. São disponibilizados às comissões painéis de apresentação contendo informações de produção intelectual de discentes e docentes, além de outras atividades dos programas em formato gráfico e interativo.

Destaca-se que o instrumento utilizado para fins de análise neste trabalho foi o Módulo Ficha de Avaliação na Plataforma Sucupira, utilizado nos relatórios de 2013 e 2017. Essas fichas serviram de base para o estudo de cada item avaliado, com vistas à identificação de possíveis fragilidades e sugestões de aprimoramento.

Avaliação do MPGPPSS pela CAPES

No que tange à pós-graduação, a UFRB possui, atualmente, 21 programas na modalidade *stricto sensu*, sendo 2 de doutorado e 19 de mestrado. Os programas de mestrado subdividem em 10 acadêmicos e 9 profissionais. Com vistas à realização de uma análise mais detalhada, elegeu-se a realização de uma verificação das fichas de avaliação do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social, um curso na modalidade profissional que, segundo a CAPES (2019), é uma categoria que visa a capacitação de profissionais nas diversas áreas do conhecimento, tendo em vista a aplicação de técnicas, processos ou temáticas que atendam a alguma demanda específica do mercado de trabalho.

O MPGPPSS, objeto de análise deste trabalho, tem por objetivos: a qualificação técnica dos gestores de políticas públicas, com vistas à otimização das práticas gestonárias e melhoria da produtividade das diversas políticas públicas em face às especificidades dos ambientes políticos, econômicos, sociais e institucionais; a capacitação de gestores de políticas públicas na perspectiva de consolidação de capacidades e habilidades de reflexão analítica e sintética relacionadas com o planejamento, implementação e avaliação; e o desenvolvimento de estudos e pesquisas que favoreçam um maior e melhor conhecimento dos processos e produtos da gestão de políticas públicas (UFRB, 2019).

O curso obteve nota 3, conforme Relatório de Avaliação da CAPES de 2017, e demanda o atingimento de melhores índices na próxima Quadrienal, cujo relatório deverá ser elaborado em 2021, oportunidade em que serão analisados os dados referentes ao período de 2017 a 2020. Segue abaixo um quadro comparativo entre as notas apresentadas nos relatórios de 2013 e 2017, para fins de análise em termos de declínio ou evolução no que tange a cada item avaliado.

Quadro 3 – Relatórios de 2013 e 2017 do MPGPPSS: proposta do programa

| ITEM DE AVALIAÇÃO | PESO | 2013 (2010-2012) | 2017 (2013-2016) |
|--|------|---------------------|---------------------|
| 1 – Proposta do programa | | | |
| 1.1 Coerência, consistência, abrangência e atualização da(s) área(s) de concentração, linha(s) de atuação, projetos em andamento, proposta curricular com os objetivos do programa. | 30,0 | Muito bom | Bom |
| 1.2 Coerência, consistência e abrangência dos mecanismos de interação efetiva com outras instituições, atendendo a demandas sociais, organizacionais ou profissionais. | 30,0 | Fraco | Regular |
| 1.3 Infraestrutura para ensino, pesquisa e administração. | 20,0 | Regular | Muito bom |
| 1.4 Planejamento do programa visando ao atendimento de demandas atuais ou futuras de desenvolvimento nacional, regional ou local, por meio da formação de profissionais capacitados para a solução de problemas e práticas de forma inovadora. | 20,0 | Bom | Regular |

Fonte: Produzido pelos autores, com base em informações da CAPES (2017).

O Quadro 3 apresenta o Item 1 de avaliação “Proposta de programa”, recebendo o conceito geral “bom” em ambas as avaliações realizadas. Analiticamente, percebe-se que a área de concentração, qual seja “Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social”, bem como suas três linhas de pesquisa, enfatizam as políticas setoriais: ambiental; ciência, tecnologia; e inovação e segurança social. Essas

linhas favorecem projetos de inovação atrelados à gestão pública, atendendo ao que preceitua a proposta de um mestrado profissional.

O curso oferta semestralmente disciplinas que se harmonizam com suas linhas de pesquisa, fornecendo uma noção abrangente acerca dos estudos de aspectos concernentes às políticas públicas. Entretanto, fica evidenciada uma inconsistência na distribuição dessas disciplinas por linha de pesquisa, de modo que a ausência de disciplinas como Metodologia, basilar para a elaboração de trabalhos técnicos, desenvolvimento de ferramentas de pesquisa e análise de dados impacta negativamente na pontuação do item.

Com relação às interações do curso com outras instituições, destaca-se que representa uma ferramenta importante que pode ser mais bem administrada pelo curso com vistas a se promover uma efetiva integração social e profissional. Portanto, a gestão do curso deve ficar atenta e buscar oportunidades para a celebração de termos de cooperação técnica com os mais diversos órgãos da administração.

No que se refere à formação de profissionais capacitados para a solução de problemas no mercado de trabalho, um programa de acompanhamento de egressos seria fundamentalmente necessário para se promover a obtenção dessas informações de forma sistematizada.

Quadro 4 - Relatórios de 2013 e 2017 do MPGPPSS: corpo docente

| ITEM DE AVALIAÇÃO | PESO | 2013 (2010-2012) | 2017 (2013-2016) |
|--|------|---------------------|---------------------|
| 2 – Corpo docente | | | |
| 2.1 Perfil do corpo docente, considerando experiência como pesquisador e/ou profissional, titulação e sua adequação à proposta do programa. | 50.0 | Bom | Muito bom |
| 2.2 Adequação da dimensão, composição e dedicação dos docentes permanentes para o desenvolvimento das atividades de pesquisa e formação do programa. | 30.0 | Bom | Bom |

| | | | |
|---|------|-----|-----------|
| 2.3 Distribuição das atividades de pesquisa, projetos de desenvolvimento e inovação e deformação entre os docentes do programa. | 20.0 | Bom | Muito bom |
|---|------|-----|-----------|

Fonte: Produzido pelos autores, com base em informações da CAPES (2017).

No Quadro 4 consta o Item 2 de avaliação “Corpo docente”, obtendo conceito geral “muito bom”, decorrente de uma robusta equipe de professores, dos quais mais de 70%, percentual mínimo exigido, pertencem ao quadro permanente, apresentando considerável diversidade institucional na formação e vasta experiência curricular em coordenações ou participação em projetos de pesquisa, com avaliações e diagnósticos de políticas setoriais e proposição de indicadores e classificações sobre serviços públicos, além de atenderem à média de orientações por docente, dentro dos parâmetros estabelecidos pelo documento de área, apresentando a respectiva equivalência em termos de produção técnica.

Quadro 5 - Relatórios de 2013 e 2017 do MPGPPSS: corpo discente e trabalho de conclusão

| ITEM DE AVALIAÇÃO | PESO | 2013 (2010-2012) | 2017 (2013-2016) |
|---|------|---------------------|---------------------|
| 3 – Corpo discente e trabalho de conclusão | | | |
| 3.1 Quantidade de trabalhos de conclusão de mestrados profissionais aprovados no período e sua distribuição em relação ao corpo discente titulado e ao corpo docente do programa. | 40.0 | Não aplicável | Muito bom |
| 3.2 Qualidade dos trabalhos de conclusão produzidos por discentes e egressos. | 40.0 | Não aplicável | Muito bom |
| 3.3 Aplicabilidade dos trabalhos produzidos. | 20.0 | Não aplicável | Bom |

Fonte: Produzido pelos autores, com base em informações da CAPES (2017).

O Quadro 5 mostra o Item 3 de avaliação “Corpo discente e trabalho de conclusão”. Na avaliação de 2013, referente ao período

de 2010 a 2012, esse item não é avaliado, tendo em vista o início de sua atividade em 2011. Na avaliação seguinte, referente à Quadrienal de 2017, recebeu conceito geral “muito bom”. Para efeito de análise foi considerada a baixa taxa de abandono ou desligamento do programa, relação entre trabalhos concluídos e número de docentes dentro da média, com trabalhos de conclusão de curso indicando boa aplicabilidade junto à administração pública. Ressalta-se, contudo, o baixo índice de produção técnica registrado. Trata-se, pois, de uma questão que deve ser priorizada pelo programa, uma vez que o mestrado profissional deve apresentar um volume significativo de trabalhos técnicos por representar uma atribuição intrínseca para essa modalidade de curso.

Quadro 6 - Relatórios de 2013 e 2017 do MPGPPSS: produção intelectual

| ITEM DE AVALIAÇÃO 4 – Produção intelectual | PESO | 2013 (2010-2012) | 2017 (2013-2016) |
|--|------|---------------------|---------------------|
| 4.1 Publicações qualificadas do programa por docente permanente. | 20.0 | Regular | Regular |
| 4.2 Produção artística, técnica, patentes, inovações e outras produções consideradas relevantes. | 30.0 | Regular | Regular |
| 4.3 Distribuição da produção científica e técnica ou artística em relação ao corpo docente permanente do programa. | 30.0 | Regular | Fraco |
| 4.4 Articulação da produção artística, técnica e científica entre si e com a proposta do programa. | 20.0 | Muito bom | Regular |

Fonte: Produzido pelo autor, com base em informações da CAPES (2017).

O Quadro 6 apresenta o Item 4 de avaliação “Produção intelectual”, recebendo sucessivamente o conceito “regular”. A produção qualificada de artigos foi considerada regular, já a produção de livros L3 e L4 foi inexistente. O curso apresenta ainda fraca distribuição da produção bibliográfica e técnica. A análise desse conceito remete ao

mestrado e a uma atuação efetiva na questão da produção bibliográfica, no sentido de se buscar promover uma evolução desses níveis.

Quadro 7 – Relatórios de 2013 e 2017 do MPGPSS: inserção social

| ITEM DE AVALIAÇÃO 5 – Inserção social | PESO | 2013 (2010-2012) | 2017 (2013-2016) |
|--|------|---------------------|---------------------|
| 5.1 Impacto do programa. | 40.0 | Muito bom | Bom |
| 5.2 Integração e cooperação com outros cursos/ programas com vistas ao desenvolvimento da pós-graduação. | 20.0 | Fraco | Regular |
| 5.3 Integração e cooperação com organizações e/ou instituições setoriais relacionados à área de conhecimento do programa, com vistas ao desenvolvimento de novas soluções, práticas, produtos ou serviços nos ambientes profissional e/ou acadêmico. | 20.0 | Bom | Regular |
| 5.4 Divulgação e transparência das atividades e da atuação do programa. | 20.0 | Muito bom | Muito bom |

Fonte: Produzido pelos autores, com base em informações da CAPES (2017).

No Quadro 7 consta a avaliação do Item 5 “Inserção social”, obtendo conceito “bom” em ambas as avaliações. As temáticas enfatizadas nos trabalhos de conclusão revelam um foco na otimização dos processos de gestão e avaliação de políticas públicas, questão intrínseca à proposta um mestrado profissional na área.

O subitem 5.3 merece destaque. Nesse tópico são levadas em consideração as informações apresentadas relativas à inserção de alunos e egressos em outros programas e IES, contribuindo para a expansão do sistema de pós-graduação e para a redução de assimetrias regionais. O programa obteve nesse subitem os conceitos “bom” e “regular”, respectivamente. Nesse quesito são pontuadas as ações que o curso realiza de acompanhamento dos egressos, com informações sobre suas atividades de pesquisa, ensino e vínculos profissionais, bem como sobre a continuidade de suas pesquisas.

Quadro 8 - Relatórios de 2013 e 2017 do MPGPSS: qualidade dos dados

| ITEM DE AVALIAÇÃO Qualidade dos Dados | PESO | 2013 (2010-2012) | 2017 (2013-2016) |
|--|------|---------------------|---------------------|
| 1 Proposta do programa | - | Bom | Regular |
| 2 Corpo docente | 20.0 | Bom | Muito bom |
| 3 Corpo discente e trabalho de conclusão | 30.0 | Não aplicável | Muito bom |
| 4 Produção intelectual | 30.0 | Bom | Muito bom |
| 5 Inserção social | 20.0 | Bom | Regular |

Fonte: Produzido pelos autores, com base em informações da CAPES (2017).

Com relação à qualidade dos dados informados, observa-se uma considerável evolução, de modo que os itens passaram a apresentar dados mais consistentes e confiáveis. Isso se mostra extremamente relevante como aspecto avaliativo do curso.

Quadro 9 - Relatórios de 2013 e 2017 do MPGPSS: conceito/nota CA

| ITEM DE AVALIAÇÃO Conceito/Nota CA | PESO | 2013 (2010-2012) | 2017 (2013-2016) |
|--|------|---------------------|---------------------|
| 1 Proposta do programa | 0.0 | Bom | Bom |
| 2 Corpo docente | 20.0 | Bom | Muito bom |
| 3 Corpo discente e trabalho de conclusão | 30.0 | Não aplicável | Muito bom |
| 4 Produção intelectual | 30.0 | Regular | Regular |
| 5 Inserção social | 20.0 | Bom | Bom |
| Nota da comissão | | 3 | 3 |

Fonte: Produzido pelos autores, com base em informações da CAPES (2017).

Destaca-se aqui a necessidade de estímulo por parte do curso para que seu corpo docente e discente, incluindo egressos, atualizem constantemente seus currículos Lattes, cujas informações são subsidiárias para o processo avaliativo realizado pela CAPES.

Considerações finais

A pós-graduação no Brasil encontra-se diante de um cenário de constantes transformações, tornando necessário um estruturado e

bem elaborado plano de projeção para o futuro, de modo a contribuir para a aceleração, qualificação e reorientação do padrão de crescimento, prestigiando-se, sobretudo, as modalidades de interação entre universidade e sociedade.

A Avaliação Quadrienal realizada pela CAPES é um importante termômetro da pós-graduação *stricto sensu* no Brasil que precisa, porém, ser constantemente remodelada com vistas a representar a realidade efetiva de cada programa em suas respectivas áreas de avaliação. Por outro lado, cada programa deve buscar aprimorar-se de modo a alcançar melhores padrões. De fato, conforme análise realizada no bojo do MPGPPSS da UFRB, percebe-se que muitas ações podem ser realizadas com foco na otimização dos resultados, das quais destaca-se a necessidade da adoção de práticas que visem o constante acompanhamento de seus egressos, bem como sua inserção social e profissional.

Ademais, a responsabilidade com a qualidade do curso, quer seja da coordenação, quer seja de seus estudantes, ativos ou egressos, deve ir além do simples atendimento aos indicadores de avaliação. Deve-se ter em mente a necessidade da criação de uma cultura institucional de discussão de ideias entre todos os sujeitos envolvidos, apoiando as boas iniciativas, de forma a contemplar a sociedade como um todo.

Referências

BALZAN, N. C.; SOBRINHO, J. D. **Avaliação institucional: teorias e experiências.** São Paulo: Cortez, 1995.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. **LDB.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 de dez. de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Portaria nº 59, de 21 de março de 2017. **Dispõe sobre o regulamento da Avaliação Quadrienal.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 de mar. de 2017. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/KujrwOTZC2Mb/content/id/20126827/do1-2017-03-27-portaria-n-59-de-22-de-marco-de-2017-20126667. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Avaliação Quadrienal.** Disponível em: <http://avaliacao-quadrienal.capes.gov.br/a-avaliacao>. Acesso em: 2 nov. 2019.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas:** Princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2017.

BRASIL/CNE/MEC. Conselho Nacional de Educação. Ministério da Educação. Parecer Nº 0079, de 12 de março de 2002. Consulta sobre titulação de programa mestrado profissionalizante. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 de abr. de 2002. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2002/pces079_02.pdf. Acesso em: 21 abr. 2020.

RUA, M. G. **Avaliação de políticas e programas:** notas introdutórias. [S l: sn], 2000.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP**, Universidade Estadual de Campinas, n. 48, p. 1-15, 2000.

SECCHI, L. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SOBRINHO, J. D. **Universidade e avaliação:** entre a ética e o mercado. Florianópolis: Insular, 2002.

SOUZA, L. G. Avaliação de políticas educacionais: contexto e conceitos em busca da avaliação pública. In: DAZZANI, M. V. Org. **Avaliação educacional:** desatando e reatando nós. Salvador: EDUFBA, 2009. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/wd/pdf/lorde->

lo-9788523209315-02.pdf. Acesso em: 5 nov. 2019.

UFRB. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. **PPGCI**. Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação, Criação e Inovação. Disponível em: <https://ufrb.edu.br/portal/>. Acesso em: 2 nov. 2019.

Programa Criança Feliz: meta - avaliação da implementação

Nilvia Lemos Barreto

Rosineide Pereira Mubarack Garcia

Introdução

Com a responsabilidade de conduzir a República Federativa Brasileira de forma eficaz e democrática, o governo brasileiro, por meio de políticas públicas, deve garantir os direitos estabelecidos constitucionalmente, criando e implementando políticas, programas e projetos para atender e suprir as necessidades dos cidadãos. Nesse contexto, surgem as políticas de avaliação com o objetivo de entender como cada política transforma a vida de seus beneficiários e apontar as melhores estratégias para realizar intervenções, de forma transparente, ética e imparcial.

Desse modo, o Governo Federal, através do Ministério da Cidadania (MC), realizou a avaliação do Programa Criança Feliz (PCF), um programa recente, instituído no ano de 2016, com características inovadoras, que demandam a elaboração de pesquisas e estudos avaliativos que possibilitem conhecer os impactos gerados nessa fase inicial de implementação e identificar possíveis limitações na sua execução.

A pesquisa, financiada pela Unesco, foi realizada por cinco consultores, através de um estudo de caso em 15 cidades brasileiras. As informações obtidas foram reunidas em um relatório final de avaliação de implementação do PCF, publicado na página oficial da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, em 27 de abril de 2019, constituindo um importante documento diagnóstico, com subsídios imprescindíveis para eventuais reformulações que busquem o aperfeiçoamento do PCF.

Ao considerar a importância da avaliação na construção de uma política pública eficaz, o presente estudo realiza uma meta-avaliação do referido relatório, a qual busca verificar cada ponto do documento, ao analisar a condução da pesquisa, a estrutura adotada e o conteúdo descrito, além de relacionar os resultados apresentados no relatório com as principais críticas que envolvem a formulação do PCF. Com isso, um novo diagnóstico foi produzido, com informações que contribuem para a compreensão das diferentes possibilidades vivenciadas na implementação do PCF.

Trata-se de uma pesquisa documental de natureza qualitativa exploratória, em que o levantamento de dados teve como base os documentos publicados e disponíveis sobre o PCF e políticas sociais, reunindo a bibliografia correlata à avaliação e à meta-avaliação realizadas com o objeto da pesquisa. Assim, busca-se contribuir na verificação da qualidade da avaliação apresentada no relatório final de implementação do PCF, produzindo uma meta-avaliação efetiva que contemple todos os aspectos que o envolve.

Avaliação e meta-avaliação

Em qualquer atividade desenvolvida hoje em dia, na esfera pública ou privada, existe uma necessidade constante de se avaliar a qualidade das ações realizadas e os resultados obtidos por meio da implementação de processos de monitoramento e de avaliação contínua, imprescindíveis na obtenção de subsídios para a identificação de problemas, correções de erros e introdução de mudanças necessárias.

Avaliam-se políticas, programas, projetos, produtos, serviços, desempenho de pessoas etc. em processos sistemáticos que ajudam a verificar a qualidade e/ou impacto do objeto avaliado. Para isso, é necessário o estabelecimento de padrões e critérios, delimitando

o objeto de estudo para a obtenção de dados fidedignos e para a consequente elaboração de um diagnóstico preciso que proporcione auxílio na tomada de decisão.

De acordo com o Unicef (1990 apud Costa e Castanhar 2003), a avaliação trata de um exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos.

Januzzi (2014) expõe a importância do monitoramento e avaliação de políticas e programas sociais para o aperfeiçoamento de todo o processo da política pública, desde o conhecimento do público-alvo até os resultados e impactos da sua implementação. Com isso, o propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa.

Ao considerar a complexidade e rigor metodológico da avaliação, ela também poderá ser avaliada por meio da denominada “meta-avaliação”, pela qual se busca qualificar o objeto avaliado, gerando novas informações e possibilitando um contínuo aprimoramento para o alcance dos objetivos traçados.

Para Scriven (1991), a realização de uma meta-avaliação, ou a avaliação da avaliação, é a verificação da qualidade da avaliação com base em critérios organizados por um profissional, no caso, um meta-avaliador, sobre o relatório final de uma avaliação. Assim, a meta-avaliação é realizada no intuito de verificar se os objetivos inicialmente traçados pela avaliação foram atingidos de forma adequada e eficaz e se o desenvolvimento do programa, projeto ou produto revelou seu mérito.

Segundo Garcia (2013, p. 46), a “[...] meta-avaliação é o conhecimento crítico das políticas e práticas da avaliação com objetivo de aprimorar cada vez mais o seu próprio processo, potencializando

a auto-avaliação e o processo de gestão democrática”. Nesse sentido, torna-se imprescindível a definição de um conjunto de princípios que norteiem a prática de avaliar os processos realizados em uma avaliação.

Para isso, Garcia (2013) destaca os padrões universais de avaliação, agrupados em quatro atributos: utilidade, viabilidade, ética e precisão, os quais delinham os princípios das organizações que buscam uma avaliação de qualidade para o desenvolvimento de ações eficazes, que maximizem os resultados.

Elliot (2011) determina uma abordagem somativa para meta-avaliação quando esta ocorre depois da conclusão de todo o processo avaliativo. Esse tipo de abordagem possibilita ao meta-avaliador trabalhar com relatórios prontos, finalizados, podendo também se utilizar de banco de dados coletados, documentos analisados, pareceres, enfim, todo material disponível que envolva e/ou caracterize a avaliação desenvolvida, permitindo uma percepção tanto do potencial quanto das fragilidades da avaliação realizada.

Nesse sentido, o presente estudo realizará uma meta-avaliação somativa sobre o relatório final de avaliação da implementação do PCF, elaborado pelo MC por meio da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (BRASIL, 2019). Para uma melhor compreensão da proposta, apresenta-se na seção seguinte uma visão geral do PCF que foi avaliado no referido Relatório.

O Programa Criança Feliz (PCF)

O PCF surge com uma importante missão: promover o desenvolvimento integral de crianças na primeira infância em situação de vulnerabilidade social, fortalecendo os vínculos e o papel da família para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação.

Trata-se de um programa com base estratégica no Marco Legal da Primeira Infância, Lei nº 13.257/2016, a qual traz as diretrizes

para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à importância e às especificidades dos primeiros anos de vida do desenvolvimento infantil e, conseqüentemente, na formação do ser humano.

Instituído por meio do Decreto nº 8.869/2016 e alterado pelo Decreto nº 9.579/2018, o PCF apresenta um caráter intersetorial ao mediar o acesso da gestante, da criança e de seus familiares a políticas e serviços públicos de áreas que necessitam, como educação, saúde e assistência social. Assim, o PCF tem como finalidade promover o desenvolvimento integral do seu público prioritário: crianças com até 3 anos, beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), crianças de até 6 anos que possuem alguma deficiência e recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e, ainda, crianças de até 6 anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), considerando suas famílias e seu contexto social.

Por meio de visitas domiciliares semanais, as equipes do PCF realizam estrategicamente uma aproximação dos serviços públicos para as famílias incluídas no programa. As visitas realizadas permitem um reconhecimento mais preciso das necessidades de cada família, o que possibilita intervenções específicas a cada realidade, no intuito de fortalecer as competências da família para a prevenção e proteção das crianças na primeira infância para a promoção do desenvolvimento infantil integral.

Os objetivos do PCF também estão voltados para o apoio à gestante e à família, na preparação para o nascimento e para os cuidados perinatais, instruindo-os no exercício da parentalidade, além de mediar o acesso às políticas e serviços públicos de que necessitem. Com isso, o PCF integra, amplia e fortalece ações de políticas públicas voltadas para a gestante, a criança e suas famílias em situação de vulnerabilidade social.

Na formulação do PCF consta que os estados e municípios não possuem responsabilidade financeira; os repasses de recursos para a supervisão, capacitação, contratação e remuneração dos visitantes são de responsabilidade do Governo Federal. A adesão ao programa é voluntária, contudo, foram criados alguns critérios de elegibilidade para os municípios: ter um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), possuir uma média municipal do ID CRAS maior ou igual a 3 e ter pelo menos 140 indivíduos do público prioritário do programa.

De acordo com a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (2019), o PCF está presente em todos os estados brasileiros, nos quais 4.195 municípios foram elegíveis e 2.787 já fizeram a adesão. Até novembro de 2019, uma equipe de 19 mil visitantes e 3,4 mil supervisores realizaram no país 23 milhões de visitas domiciliares com atendimento a 138 mil gestantes e 679 mil crianças.

O PCF conquistou para o Brasil um dos maiores prêmios internacionais na área de Educação: a edição 2019 do WISE Awards, da Fundação Qatar, que o colocou como uma das ações mais inovadoras do mundo na área da Educação. O PCF competiu com mais de 480 projetos de vários países do mundo, que buscaram demonstrar como as organizações globais e os governos podem enfrentar desafios educativos urgentes com soluções inovadoras de maneira sustentável e em grande escala. Trata-se de um reconhecimento que fortalece o programa e estimula a compreensão de que a educação é um processo muito mais amplo do que a política educacional, é uma responsabilidade que envolve todas as áreas.

Entretanto, algumas questões versam sobre suas limitações, como informações de pesquisas e estudos avaliativos realizados pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), referentes ao financiamento estabelecido para o PCF, as quais demonstram que os municípios acabam tendo gastos superiores aos repasses propostos pelo Governo Federal para executarem o programa com condições adequadas.

A CNM realizou essa pesquisa em 2017, com 1.229 municípios que fizeram a adesão ao PCF no primeiro ano de implantação, questionando sobre o financiamento do Governo Federal. Foi investigado se os recursos repassados foram suficientes para arcar com as despesas de execução da proposta do PCF, incluindo custeio e investimento. Os resultados demonstraram que apenas 17,7% afirmaram que o financiamento do Governo Federal foi suficiente para arcar com as despesas do programa. No entanto, a maioria, 78,4%, afirmou que o financiamento foi insuficiente. Diante disso, o estudo apontou que os municípios informaram necessitar de ao menos R\$ 9.221,00 a mais do que o repassado pelo Governo Federal. Quase 150% a mais que o financiamento recebido pela maioria dos municípios.

Outra questão levantada é o fato de o PCF não ser regulado por lei, o que o institui em caráter indeterminado, causando insegurança quanto à garantia da sua continuidade para a eficiência das ações propostas e efetivação dos resultados almejados. A presente pesquisa também considera o PCF como uma política seletiva, ao possuir critérios de elegibilidade para os municípios e, portanto, não se basear na universalidade de cobertura para o seu público-alvo. Desse modo, apresenta-se o desenho de um programa potencial, porém com algumas fragilidades a serem superadas.

Diante do conhecimento das potencialidades e limitações do referido programa, o relatório final de avaliação da implementação do PCF surge como um instrumento de incentivo para aprimoramentos significativos do programa, no sentido de potencializar os impactos positivos das ações já realizadas e oportunizar possíveis reformulações na estrutura do PCF, as quais ofereçam aos municípios melhores condições para adesão e manutenção de um programa com função social inovadora.

Meta-avaliação do relatório do PCF

Para realizar a meta-avaliação do relatório final de avaliação da implementação do PCF, o presente estudo adotou a Lista de Verificação de Avaliação (Key Evaluation Checklist – KEC) elaborada por Scriven (2007). Trata-se de um instrumento que pode ser utilizado tanto em avaliações de práticas diversas quanto para orientar cada ponto de verificação para a realização de uma meta-avaliação, determinando o valor ou mérito do que está sendo avaliado.

A referida lista compõe um quadro com quatro componentes principais de uma avaliação, os quais Scriven (2007) denominou de: “preliminares”, “fundamentos”, “subavaliações” e “conclusões”, em que cada um deles representa um ponto de verificação para se meta-avaliar, a avaliação realizada.

No componente “preliminares” verificam-se informações sobre o sumário executivo, o prefácio e a metodologia, buscando informações que identifiquem a avaliação realizada. O componente “fundamentos” engloba a razão de existência do objeto de estudo, verificando as descrições, a indicação de interesse e quais os recursos disponíveis para a manutenção e execução eficazes do objeto avaliado, além dos valores adotados pelo avaliador. No componente “subavaliações” verificam-se os processos, resultados e impactos da avaliação, além dos custos que determinam o valor investido. Ainda nesse componente, busca-se analisar a existência de comparações na avaliação, bem como a capacidade de aplicabilidade do objeto em diferentes contextos, determinando a relevância da avaliação e seu custo-efetividade. No componente “conclusões” existem dois pontos que são considerados opcionais, os relativos às recomendações e explanações, e os referentes às responsabilidades sobre os resultados e justificativas. A meta-avaliação encontra-se no último ponto de verificação desse componente, em que se avaliam todos os aspectos da avaliação, incluindo a aplicação adequada dos padrões universais. Assim, são produzidas informações imprescindíveis, apontando os pontos fortes e as fragilidades da avaliação.

Ao considerar a clareza e a eficiência da metodologia de Scriven, o presente estudo aplicou-a sobre o relatório final de implementação do PCF, realizando uma meta-avaliação com base nos seguintes conceitos de julgamentos determinados por Scriven (2007):

- i. A = atinge todos os aspectos principais deste ponto e os expressa de forma clara e concisa;
- ii. B = atinge a maioria dos aspectos relativos a este ponto, mas não cobre um ou dois deles, ou trata dos ingredientes principais, mas não é 100% claro;
- iii. C = trata do ponto, mas perde alguns aspectos cruciais, ou perde vários aspectos importantes, ou é um tanto desorganizado ou pouco claro;
- iv. D = tem um ou dois elementos que parecem tratar implicitamente do ponto, mas o tratamento é deficiente;
- v. E = perde o ponto totalmente (DAVIDSON, 2005, p. 217).

Para cada conceito empregado no julgamento realiza-se uma justificativa de acordo com os critérios estabelecidos pela Lista de Verificação (SCRIVEN, 2007). Assim, os resultados obtidos no estudo foram sintetizados e distribuídos por etapa nos Quadros 1, 2, 3 e 4, apresentados a seguir.

Quadro 1 – Avaliação do relatório final de avaliação da implementação do PCF: etapa “preliminares”

| Pontos de verificação | | Julgamento | Justificativa do julgamento |
|-----------------------|----------------------|------------|--|
| PRELIMINARES | I. Sumário executivo | A | Apresenta todos os elementos característicos do item. |
| | II. Prefácio | B | Aponta os principais aspectos do PCF, mas nota-se a ausência de algumas informações técnicas do programa. |
| | III. Metodologia | B | Constam os métodos utilizados, incluindo o desenho e a abordagem adotada na avaliação, mas exclui uma região do país da pesquisa sem apresentar uma justificativa clara dessa opção. |

Fonte: Adaptado de Scriven (2007).

No Quadro 1 observa-se que o primeiro ponto de verificação da etapa “preliminares”, “sumário executivo”, apresenta todas as características pertinentes à localização das informações no relatório final do PCF, atingindo todos os aspectos principais desse ponto de forma clara e concisa. No prefácio são apresentados os principais aspectos do PCF, mas nota-se a ausência de algumas informações técnicas do programa, como dados do decreto da sua instituição, além de uma definição mais clara do objetivo principal do programa e uma melhor especificação do público-alvo, atingindo a maioria dos elementos característicos a esse ponto, porém isso não é totalmente claro. Na metodologia é apresentado um estudo de caso com abordagem qualitativa, realizado em 15 cidades, abrangendo quatro regiões do país e, portanto, excluindo uma região da pesquisa - sem apresentar justificativa clara sobre essa opção.

No Quadro 2 apresentam-se os resultados sintetizados da análise da segunda etapa dos pontos de verificação, a etapa “fundamentos”.

Quadro 2 – Avaliação do relatório final de avaliação da implementação do PCF: etapa “fundamentos”

| Pontos de verificação | | Julgamento | Justificativa do julgamento |
|-----------------------|----------------------------|------------|--|
| FUNDAMENTOS | 1. Antecedentes e contexto | A | Contextualiza o PCF e justifica a avaliação realizada, de forma clara e concisa. |
| | 2. Descrições e definições | B | Apresenta algumas definições e descrições incompletas sobre o PCF. |
| | 3. Consumidores | B | O relatório apresenta inicialmente o público-alvo, como crianças na primeira infância com idade de 0 a 6 anos, mas não especifica os critérios de forma adequada. |
| | 4. Recursos | D | Não apresenta os recursos estabelecido pelo Governo Federal para o financiamento do programa. |
| | 5. Valores | B | Preserva os aspectos morais, éticos e legais concernentes à qualidade do conteúdo relatado. Contudo, nota-se omissão de informações relativas ao financiamento e custos do programa. |

Fonte: Adaptado de Scriven (2007).

Verifica-se nessa segunda etapa que o ponto “antecedentes e contextos” demonstra uma contextualização do PCF de forma clara e concisa. O relatório apresenta o PCF como um programa recente, com características inovadoras que demandam a realização de pesquisas e estudos avaliativos, de tal modo que seja possível conhecer melhor seus gargalos e limitações, permitindo seu aprimoramento para melhor alcance dos objetivos propostos, justificando a avaliação realizada. O ponto “descrições e definições” apresenta algumas falhas: não especifica a Secretaria a qual o PCF está vinculado; descreve o objetivo principal do programa de forma incompleta – promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância –, não explicitando que se trata de crianças em situação de vulnerabilidade social ou beneficiários do PBF.

Com relação ao ponto “consumidores”, o relatório apresenta inicialmente o público-alvo como crianças na primeira infância com idade de 0 a 6 anos e não especifica os critérios de forma adequada, não esclarecendo que se tratam de crianças de até 3 anos com famílias beneficiárias do BF; crianças de até 6 anos com famílias beneficiárias do BPC ou com medidas protetivas estabelecidas pelo ECA. Essas informações só são apresentadas no final do relatório, quando o avaliador realiza as recomendações e assim, a princípio, não situa o leitor adequadamente com relação aos consumidores a quem se refere.

No ponto “recursos”, o relatório final aponta a existência de equipes técnicas e de algumas necessidades de capacitação destes profissionais para atuarem no programa. São apresentadas também as dificuldades encontradas quanto à logística de transporte para a visitação, apontada como o principal gargalo do programa. Contudo, não se especificam os valores dos recursos estabelecidos pelo Governo Federal para financiar a implementação e manutenção do programa, sendo este o maior problema enfrentado pelos municípios, que fizeram a adesão

cientes de que a responsabilidade financeira do PCF, de acordo com a sua formulação (Decreto nº 8.869/2016), é do Governo Federal.

Referente ao valores adotados pelo avaliador, observa-se no relatório final o desenvolvimento de uma avaliação respeitando os aspectos morais, éticos e legais concernentes à qualidade do conteúdo relatado. Contudo, nota-se a omissão de informações importantes sobre o financiamento e os custos do PCF, que pode ser inferida como uma manipulação de informações que favorece interesses, ao considerar a origem da avaliação realizada no relatório final, parte da mesma instituição que formulou o programa.

No Quadro 3 observa-se a análise da terceira etapa dos pontos de verificação, que são as “subavaliações”.

Quadro 3 – Avaliação do relatório final de avaliação da implementação do PCF: etapa “subavaliações”

| Pontos de verificação | | Julgamento | Justificativa do julgamento |
|-----------------------|---------------------|------------|---|
| SUB AVALIAÇÕES | 6. Processos | A | Apresenta os processos de forma clara e objetiva. |
| | 7. Resultados | B | Os resultados demonstram os benefícios de uma política de assistência social para as crianças nos primeiros anos de vida e uma melhoria significativa das relações familiares. Contudo, são apresentadas muitas fragilidades a serem superadas, com falhas relativas à ausência de abordagem sobre o aspecto financeiro do PCF. |
| | 8. Custos | D | O relatório apresenta uma abordagem analítica de algumas necessidades apontadas na pesquisa, mas não menciona os custos dos municípios para manter o programa nem os custos necessários para implementar as melhorias recomendadas. |
| | 9. Comparações | B | Reforça a implementação do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) e a própria Carta Constitucional de 1988, mas nota-se ausência comparativa com outros programas já existentes no SUAS. |
| | 10. Exportabilidade | A | O PCF possui características que podem ser aplicadas em qualquer lugar que apresente seu público-alvo. |

Fonte: Adaptado de Scriven (2007).

Nota-se que os processos foram descritos de forma clara e objetiva. Os resultados demonstram os benefícios de uma política de assistência social para as crianças nos primeiros anos de vida e uma melhoria significativa das relações familiares, com mudanças de comportamento atribuídas ao estreitamento dos laços familiares e ao melhoramento das relações entre irmãos. Além disso, o PCF funciona com intersectorialidade, compondo um serviço integrado, que atende as necessidades do seu público. Contudo, são apresentadas muitas fragilidades a serem superadas, como o desconhecimento das famílias sobre o PCF, o que dificulta a abordagem na visitação e o estabelecimento do vínculo de confiança necessário para o alcance dos objetivos do programa, bem como a falta de capacitação dos profissionais que atuam no programa e a adequação dos métodos para atender crianças com deficiência. Com relação aos custos, o relatório final apresenta uma abordagem analítica de algumas necessidades apontadas na pesquisa, mas não menciona os custos dos municípios para manter o programa nem os custos necessários para implementar as melhorias recomendadas.

No relatório é exposto que o PCF reforça a implementação do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) e a própria Carta Constitucional de 1988, a qual já enfatiza a criança e o(a) adolescente enquanto sujeitos de direitos, em fase peculiar de desenvolvimento, com responsabilidades compartilhadas entre a família, a sociedade e o Estado. Porém, nota-se a ausência de comparações com outros programas já existentes no SUAS, como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), por exemplo, que possui um objetivo parecido com o proposto pelo PCF. Com relação à “exportabilidade”, o programa possui características que podem ser aplicadas em qualquer lugar que apresente seu público-alvo. Com isso, os resultados apresentados na avaliação geraram subsídios importantes para a melhoria do programa em vários aspectos, apesar de algumas

falhas, relativas à ausência da análise comparativa entre o financiamento do Governo Federal e os custos dos municípios para executarem o PCF, imprescindíveis para uma possível reformulação.

O último componente da lista de verificação refere-se à etapa “conclusões”, apresentada no Quadro 4.

Quadro 4 – Avaliação do relatório final de avaliação da implementação do PCF: etapa “conclusões”

| Pontos de verificação | | Julgamento | Justificativa do julgamento |
|-----------------------|--------------------------------------|------------|---|
| Conclusões | 11. Síntese | D | Não apresenta conclusões sintetizadas e relacionadas, o que dificulta uma visão ampla e dinâmica dos resultados obtidos. |
| | 12. Recomendações e explicações | A | Recomendações pertinentes, com explicações bem elaboradas e distribuídas conforme a responsabilidade de cada gestão: federal, estadual e municipal. |
| | 13. Responsabilidade e justificativa | A | Apresenta de forma clara a responsabilidade dos entes participantes, bem como a justificativa da participação de cada instituição envolvida com o programa. |
| | 14. Relatório e apoio | B | Expõe as potencialidades e limitações do PCF de forma detalhada, apresentando subsídios importantes para possíveis aprimoramentos. Verificam-se algumas falhas estruturais, descritivas, que não anulam seu mérito. |
| | 15. Meta-avaliação | E | Não apresenta – proposta descrita no presente artigo realizada a partir da lista de verificação de Scriven (2007). |

Fonte: Adaptado de Scriven (2007).

Observa-se que o relatório final do PCF não apresenta conclusões sintetizadas e relacionadas, o que dificulta uma visão ampla e dinâmica dos resultados obtidos. As recomendações realizadas são pertinentes, com explicações bem elaboradas e distribuídas conforme a responsabilidade de cada gestão: federal, estadual e municipal. Destacam-se as recomendações para a realização de capacitações através de uma plataforma virtual, para os profissionais contratados

realizarem as visitas domiciliares, a saber: ampliar o perfil das crianças para adesão, incluindo as que possuam inscrição no Cadastro Único; ampliar a divulgação do programa para facilitar o acesso e o contato dos profissionais com as famílias beneficiárias; aperfeiçoar o sistema do PCF; criar espaços próprios e condições mínimas de apoio às equipes, como o reembolso de gastos com deslocamento.

No ponto de verificação referente à “responsabilidade e justificativa”, o PCF atende plenamente ao esperado, apresentando de forma clara a responsabilidade e o envolvimento dos participantes, utilizando padrões e critérios que legitimam a construção de um bom relatório de avaliação.

Assim, são expostas as potencialidades e limitações do PCF de forma detalhada, constituindo um relatório importante com subsídios imprescindíveis ao apoio de possíveis aprimoramentos no programa e, mesmo com a apresentação de algumas falhas estruturais e descritivas apontadas na meta-avaliação realizada neste estudo, isso não anula o seu mérito.

Considerações finais

O presente texto buscou evidenciar o quanto a realização de uma meta-avaliação pode determinar a qualidade da avaliação de um produto, nesse caso, o relatório final de avaliação da implementação do PCF, contribuindo para possíveis aprimoramentos do objeto de estudo em questão. Assim, a meta-avaliação apresenta um papel preponderante no campo da avaliação de políticas, programas, projetos e serviços públicos, como um instrumento eficaz para o desenvolvimento de práticas de avaliação mais rigorosas.

Os resultados iniciais da meta-avaliação realizada demonstram a qualidade do relatório de avaliação de implementação do PCF, além de apontar algumas falhas descritivas e a ausência das análises do financiamento e dos custos do PCF, compondo um diag-

nóstico singular, que contribui na identificação de elementos que poderiam estar mais claros e terem mais enfoque no relatório, devido à sua relevância para a compreensão dos problemas enfrentados pelos municípios para implementar e manter o PCF com qualidade.

Referências

BRASIL. **Lei nº 13.257**. Institui o Marco Legal da Primeira Infância. 8 de mar. de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 8.869**. Institui o Programa Criança Feliz. 5 de out. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 9.579**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal e dá outras providências. 22 de nov. de 2018.

BRASIL. **Ministério da Cidadania. Programa Criança Feliz**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/crianca-feliz/crianca-feliz>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Avaliação de Implementação do Programa Criança Feliz, Relatório Final**. Secretária de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério da Cidadania. Brasília, 2019. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio_0211.pdf. Acesso em: 8 nov. 2019.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. Revista de Administração Pública, v. 37, 2003.

ELLIOT, L. G. **Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação**. Ensaio: aval. pol. públ. em educ, Rio de Janeiro, v. 19, p. 941-964, 2011.

GARCIA, R. P. M. **Avaliação de aprendizagem na educação a distância na perspectiva comunicacional**. Cruz das Almas/Ba: UFRB, 2013.

JANNUZZI, P. de M. **Avaliação de Programas Sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza**. Est. Aval. Educ., São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago 2014.

PORTAL CNM. **O processo de implementação e execução do Programa Criança Feliz**. Estudos Técnicos, 2017. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/index.php/biblioteca/exibe/3096>. Acesso em: 18 nov. 2019.

SCRIVEN, M. **Evaluation thesaurus**. California: SAGE, 1991.

SCRIVEN, K. **Evaluation checklist**. Kalamazoo, MI: The Evaluation Center, 2007.

Avaliação dos controles internos da gestão de contratos

Samara de Oliveira Santos Mascarenhas
Jorge Antonio Santos Silva

Introdução

A finalidade deste artigo é propor a avaliação, especificamente a meta-avaliação do *checklist* - Avaliação dos controles internos na gestão de contratos, parte integrante do Guia Referencial de Controle Interno (GRCI), que corresponde a uma política pública na área de auditoria governamental, recém-implantada no estado da Bahia. O caminho metodológico percorrido foi através das pesquisas descritiva e bibliográfica. Para classificação da pesquisa, tomou-se como base o critério proposto por Vergara (2003). Assim, quanto aos fins, trata-se de pesquisa descritiva porque expõe os conceitos de *accountability*, descreve o processo de implementação do guia e os pressupostos da análise de gestão de risco. Quanto aos meios, a pesquisa é bibliográfica, uma vez que para a fundamentação teórico-metodológica do estudo realiza-se a investigação sobre as abordagens de diversos autores.

Conforme Lakatos e Marconi (1992), a pesquisa bibliográfica ou de fontes secundárias trata do levantamento da bibliografia já publicada. E, para Gil (1996), a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto.

Sob tal orientação, parte-se das considerações de Campos (1990), que busca conhecer o significado do termo *accountability*, argumentando que “[...] somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*”. Também percorreremos a conceituação de outros teóri-

cos, como Pinho e Sacramento (2009), O'Donnell (1991) e Przeworski (1998, apud PÓ; ABRÚCIO, 2004).

Em seguida, serão apresentados o GRCI e as Orientações Técnicas (OT's) relativas à área de contratos, destacando que o Guia corresponde a uma política e ação concreta de gestão quanto à estruturação dos controles internos e à implementação do modelo de análise e gestão de riscos, além de representar uma ferramenta, no sentido de monitorar a utilização dos recursos públicos.

Na seção seguinte à apresentação do GRCI, abordar-se-á brevemente alguns conceitos de avaliação, propondo-se realizar uma avaliação da avaliação, isto é, meta-avaliar o *checklist* - Avaliação dos controles internos na gestão de contratos que integra o Guia Referencial de Controle Interno (GRCI), dada a relevância do instrumento, no sentido de verificar se a metodologia avaliativa utilizada quando da sua elaboração é efetiva quanto à validade e à confiabilidade dos achados.

Logo após, apresenta-se as considerações finais, ressaltando que o GRCI corresponde a uma ferramenta de avaliação dos controles internos, que objetiva uniformizar procedimentos, reduzir custos operacionais, melhorar a qualidade do gasto e obter maior controle e transparência dos processos, além de ser, como dito inicialmente, uma política pública na área de auditoria governamental, recém-implantada no estado da Bahia, portanto, carente de uma avaliação. O artigo se encerra com as referências utilizadas na sua elaboração.

Accountability: um conceito

Inicialmente, far-se-á uma análise dos significados e conceitos de *accountability*, partindo das considerações da autora Campos (1990), em seu artigo "*Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?*". Campos (1990) afirma que, no Brasil, o termo *accountability* não tem um conceito definido. Primeiramente, ela o conceituou

segundo Frederich Mosher, para quem *accountability* é sinônimo de “responsabilidade objetiva” ou “obrigação de responder por algo”.

No referenciado artigo, ela salienta os limites dos mecanismos de controle formal gerados no interior da burocracia e indica algumas possibilidades de se reduzir o hiato entre o desempenho do governo e as necessidades do cidadão, considerando os seguintes aspectos: a) o grau de *accountability* de uma determinada burocracia é explicado pelas dimensões do macroambiente da administração pública: a textura política e institucional da sociedade; os valores e os costumes tradicionais partilhados na cultura; a história; b) há uma relação de causalidade entre desenvolvimento político e a competente vigilância do serviço público; e c) a baixa contribuição dos diversos esforços de reformas da administração pública e a precariedade dos controles formais ao longo da história para tornar a administração pública brasileira mais *accountable* ao seu público (CAMPOS, 1990).

Campos (1990) finaliza dizendo que a falta de *accountability* da nossa burocracia decorre do padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade, que os controles formais internos à burocracia não são suficientes para garantir a *accountability* da administração pública e que esta depende também de fatores externos à burocracia.

Nessa perspectiva, O'Donnell (1991), clasifica *accountability* em duas dimensões: a vertical e a horizontal. A vertical é representada pelos eleitores que elegeram o ocupante do cargo público e trata da interação entre governantes e cidadãos; e a horizontal diz respeito a uma rede de instituições autônomas, com capacidades de cobrar dos dirigentes as responsabilidades e, se preciso for, punir.

Segundo Paiva (2009, p. 10, apud BRITTO, 2014):

Alguns autores consideram satisfatória a utilização, numa possível versão em língua portuguesa, do termo responsabilização, ou ainda responsabilidade em prestar contas. Outros, entretanto, consideram que esses

termos não traduzem todo o significado do termo *accountability*, que significa a obrigação dos agentes do Estado de explicar regularmente o que fazem, como fazem, por que fazem, quanto gastam e o que vão fazer a seguir. Não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas de autoavaliar a obra feita, de dar a conhecer o que se conseguiu e de justificar aquilo em que se falhou.

Przeworski (1998, apud PÓ; ABRÚCIO, 2004), por sua vez, afirma que para os governos serem responsabilizáveis é preciso que os cidadãos possam discernir se as ações dos governantes estão de acordo com os melhores interesses da sociedade. E, para Di Pietro (1998), é preciso que as formas de controle existentes na administração pública continuem, pois enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes. Assim, conforme a autora, para que o controle social funcione precisa haver uma sociedade consciente e participativa dos seus direitos.

Conforme alerta do Conselho Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD, 2006, apud SILVA; GOMES, 2011), para acontecer o valor político da *accountability* é preciso que os cidadãos sejam capazes de definir as metas coletivas da sua sociedade e que haja mecanismos institucionais garantindo o controle público das ações dos governantes durante todo o seu mandato. Logo, o termo *accountability* encerra uma série de visões e, como alertam Pinho e Sacramento (2009, p.7), “[...] a compreensão do significado da *accountability* tem caráter progressivo e, portanto, não se esgota”.

Na realidade, a discussão sobre *accountability* não se encerra. Então, vale apresentar um outro conceito para esse termo que se aproxima ainda mais do objeto estudado - conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram, evidenciando sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações (IN Conjunta MP/CGU n° 01/2016).

“Com efeito, a *accountability* democrática está na agenda da Administração Pública brasileira, como mecanismo de buscar uma administração mais eficiente e transparente e, acima de tudo, responsabilizar os maus gestores” (BRITTO, 2014, p.57). Assim sendo, é importante destacar que a administração preza pelo atingimento dos seus objetivos, mediante o controle da gestão, a qualidade do gasto público e transparência, contribuindo para o controle social, permitindo, com isso, a avaliação das políticas públicas e as ações dos governos.

O GRCI

Com base na classificação de O’Donnell (1991), em se tratando da *accountability* horizontal, destaca-se a existência, no âmbito do Poder Executivo do Estado da Bahia, da Auditoria Interna Governamental (AIG), que é de responsabilidade da Auditoria Geral do Estado (AGE), unidade vinculada à Secretaria Estadual da Fazenda (SEFAZ/BA).

A AGE busca auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, mediante aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança¹⁰, de gerenciamento de riscos¹¹ e de controles internos¹², bem como engloba a atividade de averiguação de atos e fatos passíveis de ilegalidade ou de irregularidade praticados por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos (BAHIA, 2019a).

10 - Adotamos aqui a definição de governança no setor público como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade, ressaltando que a *accountability* corresponde a um dos princípios da boa governança (BRASIL, 2014).

11 - Dada a relevância para a compreensão do estudo proposto, o gerenciamento de riscos será tratado como uma categoria teórica, no tópico 3.1, mais adiante.

12 - Entende-se controles internos como o conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, visando o controle dos seus processos (BAHIA, 2017a).

O Guia Referencial dos Controles Internos da Gestão (GRCI) foi elaborado pela AGE e apresentado aos órgãos da Administração Pública Estadual no mês de novembro de 2017, por meio da Orientação Técnica (OT) AGE nº01/2017 (BAHIA, 2017a). Esse guia corresponde a uma política e ação concreta de gestão do Governo do Estado da Bahia, quanto à estruturação dos controles internos e à implementação do modelo de análise e gestão de riscos, representando uma ferramenta, no sentido de monitorar a utilização dos recursos públicos.


O GRCI apresenta uma série de referenciais de controles internos para alguns dos principais macroprocessos comuns aos diversos órgãos da Administração Pública Estadual, a saber: gestão de contratos, de convênios e de licitações. O referido guia é composto por Orientações Técnicas (OTs) que indicam ferramentas objetivas de avaliação desses controles, possíveis de serem aplicadas internamente nos órgãos, visando a identificação dos pontos de fragilidade, a avaliação dos riscos e a estruturação de ações mitigadoras.

O GRCI integra a política pública que orienta os órgãos da Administração Pública Estadual quanto à estruturação dos controles internos e à implementação de modelo de análise e gestão de riscos, juntamente com as Coordenações de Controle Interno (CCIs) que inauguraram, a partir da sua criação (BAHIA, 2015), uma nova fase da estruturação do sistema de controle interno na Administração Pública do Estado da Bahia.

Neste artigo, considera-se duas orientações técnicas que integram o GRCI e abordam especificamente a área de contratos. A primeira, OT AGE nº 02/2017 orienta os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual quanto à adoção de controles internos que contribuam para a gestão eficiente e eficaz da área de contratos, segundo a qual o compartilhamento e a adoção de práticas de controle interno pela área gestora do processo contribuem para a redução

do risco das contratações, propiciando: a) uniformidade de procedimentos; b) redução de custos operacionais; c) melhoria da qualidade do gasto; e d) maior controle e transparência dos processos (BAHIA, 2017b). A segunda, OT AGE nº 05/2017 revisada em 1º de outubro de 2018, orienta as CCIs e estruturas equivalentes quanto à avaliação dos controles internos existentes na gestão de contratos e destaca que os gestores devem identificar, avaliar e controlar os riscos, contribuindo para melhorar as políticas internas, assegurando que as atividades desenvolvidas estejam compatíveis com os objetivos da organização (BAHIA, 2017c). Todavia, far-se-á um recorte, propondo a avaliação do *checklist* - AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS NA GESTÃO DE CONTRATOS, conforme Figura 1.

Figura 1 - *Checklist* - Avaliação dos controles internos na gestão de contratos

| | |
|--|--|
|  | GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA SECRETARIA DA FAZENDA AUDITORIA GERAL DO ESTADO |
| ANEXO 1 CHECKLIST “AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS NA GESTÃO DE CONTRATOS” | |
| ÓRGÃO INSPECIONADO: | |
| RESPONSÁVEL PELO ÓRGÃO INSPECIONADO: | |
| <p style="text-align: center;">ESCALAS PARA AVALIAÇÃO DOS CONTROLES</p> <p>0 – Discordo totalmente; 1 – Discordo parcialmente; 2 – Concordo parcialmente; 3 – Concordo totalmente.</p> <p>As faixas de notas sombreadas significam que o controle só pode ser avaliado como “discordo totalmente” (0) ou “concordo totalmente” (3).</p> | |

| | | Marcar apenas uma nota | | | | |
|---------------------------------------|--|------------------------|---|---|---|------------|
| Nº | VERIFICAR SE | 0 | 1 | 2 | 3 | OBSERVAÇÃO |
| QUANTO AO AMBIENTE DE CONTROLE | | | | | | |
| 1 | Existe uma Coordenação de Contratos ou similar, formalmente instituída. | | | | | |
| 1.1 | Caso positivo, essa área dispõe de pessoal em quantidade e perfil adequados ao volume e especificidades do órgão. | | | | | |
| 2 | Os contratos possuem indicação expressa da área responsável por sua gestão. | | | | | |
| 3 | Há nomeação formal do Gestor do contrato. | | | | | |
| 3.1 | O Gestor do contrato é o responsável pela área demandante do objeto contratado. | | | | | |
| 4 | Há definição formal, em Portaria ou instrumento similar, das atribuições e responsabilidades do Gestor e do Fiscal do contrato. | | | | | |
| 5 | Há segregação de função entre quem atesta a realização do serviço/entrega do produto e quem confere e efetua pagamento. | | | | | |
| 6 | Há uma política de rotatividade do Fiscal e/ou de parte da Comissão. | | | | | |
| 7 | Existe Código de Conduta na relação com os fornecedores, que iniba comportamentos e ações que atentem contra os princípios da Administração Pública. | | | | | |
| 8 | Há normativos internos que complementem os procedimentos previstos no Sistema Estadual de Administração (SEA/Saeb) para a área de contratos. | | | | | |

OT AGE nº 05/17 - Revisão 1 de 01/10/18 - Fonte: BAHIA (2017c), p.1.

O referido *checklist* integra a OT AGE nº05/2017, deve ser aplicado pelas CCLs e corresponde a uma ferramenta objetiva de avaliação, visando aferir o nível de confiança dos controles internos utilizados para a boa gestão dos contratos celebrados com a administração pública, uma vez que analisa as seguintes etapas da contratação: execução; fiscalização e pagamento (BAHIA, 2017c).

A escala de avaliação do *checklist*, baseia-se na percepção do avaliador sobre os controles existentes, variando de 0 (discordo totalmente) até 3 (concordo totalmente). Após a aplicação do *checklist* e avaliação dos controles existentes, etapas também executadas pelas CCl's, esta emitirá parecer sobre a análise efetuada, considerando, a depender da pontuação total auferida, os seguintes parâmetros: a) de 0 a 50 pontos: controles existentes não atendem aos requisitos para mitigação de riscos; b) de 51 a 81 pontos: controles existentes atendem parcialmente aos requisitos; e c) de 82 a 102 pontos: controles existentes atendem aos requisitos para mitigação de riscos.

Por fim, as CCl's encaminham ao superior imediato e à Coordenação de Contratos ou similar todas as avaliações efetuadas, a fim de que sejam adotadas as providências cabíveis. (BAHIA, 2017c). É importante destacar que as CCl's realizam as atividades de inspeção, gerenciamento de riscos, análise de conformidade, monitoramento e assessoramento interno do órgão, visando especialmente o alcance dos seguintes objetivos: a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; b) cumprimento das obrigações de *accountability*; c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e, d) salvaguarda dos recursos públicos para evitar perdas, mau uso e danos (BAHIA, 2017a).

Gerenciamento de riscos

De acordo com a Instrução Normativa Conjunta Ministério Público (MP)/Controladoria Geral da União (CGU) nº 01, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal, o gerenciamento de riscos é o processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, visando fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização e tem como finalidade minimizar ou mesmo eliminar a ocorrência de impactos negativos sobre objetivos/resultados esperados, no caso de concretização de alguns riscos analisados (BRASIL, 2016).

Com base nessa definição, a OT AGE nº 01/2019 (BAHIA, 2019b) apresenta alguns conceitos básicos que podem nos auxiliar a melhor compreensão do tema em análise, conforme Quadro 1, a seguir:

Quadro 1- Conceitos básicos sobre gerenciamento de riscos

| |
|--|
| RISCO |
| Possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos. O risco é medido em termos de impacto e de probabilidade. |
| APETITE A RISCO |
| Nível de risco que uma organização está disposta a aceitar. |
| MENSURAÇÃO DE RISCOS |
| Significa estimar a importância de um risco e calcular a probabilidade e o impacto de sua ocorrência. |
| RISCO INERENTE |
| Risco a que uma organização está exposta sem considerar quaisquer ações gerenciais que possam reduzir a probabilidade de sua ocorrência ou seu impacto. |
| RISCO RESIDUAL |
| Risco a que uma organização está exposta após a implementação de ações gerenciais para o tratamento do risco. |
| COMPONENTES DOS CONTROLES INTERNOS DA GESTÃO |
| São o ambiente de controle interno da entidade, a avaliação de risco, as atividades de controles internos, a informação e comunicação e o monitoramento. |
| AVALIAÇÃO DE RISCOS |
| É o processo permanente de identificação e análise dos riscos relevantes que impactam o alcance dos objetivos da organização e determina a resposta apropriada ao risco. |

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019 (BRASIL, 2016).

No Quadro 1 são brevemente apresentados alguns conceitos básicos de gerenciamento de riscos que tem como objetivos, a) atentar para a necessidade de se identificar e tratar riscos dos macroprocessos; b) aumentar a probabilidade de atingimento dos objetivos dos macroprocessos; c) estimular uma gestão proativa que antecipe e pre-

vina ocorrências capazes de afetar os objetivos organizacionais; d) melhorar a governança, o controle interno da gestão e a qualidade do gasto público; e) melhorar a prevenção de perdas e a gestão de incidentes; f) prezar pelas conformidades legal e normativa dos processos organizacionais (BAHIA, 2019b), salientando que essa atividade é realizada pelas CCI's mediante o monitoramento dos controles internos do órgão/ entidade, como veremos adiante.

Na prática, a criação das CCI's inaugurou uma nova fase da estruturação do sistema de controle interno na Administração Pública do Estado da Bahia, incorporando o modelo das três linhas de defesa preconizado pelo Instituto dos Auditores Internos (COSO, 2007) e descrito na OT AGE nº01/2017, de 28 de novembro de 2017 (BAHIA, 2017a), conforme Quadro 2.

Quadro 2 - Modelo das três linhas de defesa

| TIPO | DESCRIÇÃO |
|---------------------------------|--|
| Primeira Linha de Defesa | <p>Constituída pelos controles internos da gestão, formados pelo conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores do respectivo órgão destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, serão alcançados os objetivos de:</p> <ul style="list-style-type: none">a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;b) cumprimento das obrigações de <i>accountability</i>;c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; ed) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. <p>A primeira linha de defesa gerencia os riscos e tem propriedade sobre eles. É também responsável por implementar as ações corretivas para resolver deficiências em processos e controles. Identifica, avalia, controla e mitiga os riscos, guiando o desenvolvimento e a implementação de políticas e procedimentos internos e garantindo que as atividades estejam de acordo com as metas e objetivos.</p> |

| | |
|---------------------------------|--|
| Segunda Linha de Defesa | Exercida pela CCI ou unidade correlata na Administração Indireta, é constituída pelas funções de inspeção, qualidade, gerenciamento de riscos, análise de conformidade, monitoramento e assessoramento interno do órgão quanto aos aspectos relacionados aos seus riscos e controles internos, objetivando o aprimoramento e fortalecimento da primeira linha de defesa. |
| Terceira Linha de Defesa | Exercida pela AGE, como Órgão Central do Sistema de Controle Interno Estadual, a qual cabe executar, de forma independente e objetiva, atividade de auditoria interna. É responsável por proceder à avaliação da operacionalização dos controles internos da gestão (primeira linha de defesa) e da supervisão da segunda linha de defesa. As atividades desempenhadas nas três linhas de defesa devem ser integradas e articuladas, buscando o aprimoramento do sistema de controle, a partir das Orientações Técnicas (OTs) expedidas pelo órgão central - AGE. |

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019 (BAHIA, 2017a).

Como é visível no Quadro 2, a primeira linha de defesa corresponde a alta administração, os tomadores de decisão; a segunda linha refere-se às coordenações de controle interno, que tem como objetivo o assessoramento interno do órgão quanto aos aspectos relacionados aos seus riscos e controles internos, objetivando o aprimoramento e fortalecimento da primeira linha de defesa; enquanto, a terceira linha é exercida pela AGE, que executará a atividade de auditoria interna, cabendo-lhe supervisionar a segunda linha de defesa. Assim, as atividades pertinentes a cada uma das três linhas de defesa devem ocorrer de maneira integrada e articulada, buscando o aprimoramento do sistema de controle, a partir das Orientações Técnicas (OTs) expedidas pela AGE.

Fica evidente, portanto, que o Guia Referencial dos Controles Internos da Gestão ao implementar o modelo de análise e gestão de riscos nos órgãos da Administração Pública Estadual, a ser executado pelas CCIs (Segunda Linha de Defesa), tem por finalidade identificar os pontos de fragilidade, avaliar os riscos e estruturar ações mitigadoras, contribuindo para a melhoria das políticas internas e assegurando que as atividades desenvolvidas estejam em consonância com os objetivos da organização.

A avaliação do GRCI

Conforme Garcia (2013), discutir a avaliação é buscar entender as suas complexas relações como um conjunto de políticas e práticas que, com base em pressupostos epistemológicos, políticos, éticos e sociais, envolvem questões do tipo: qual o modelo de avaliação? Quem são os sujeitos? O que avaliar? Quando avaliar? Como avaliar? Quais os fins da avaliação? Quais usos serão feitos da coleta das informações e dos resultados obtidos?

Em outras palavras, o campo da avaliação envolve múltiplas referências e pode ser concebido a partir de diversos saberes, práticas, atitudes e valores já constituídos nas dimensões do contexto histórico, econômico, social e jurídico (DIAS SOBRINHO, 2002, apud GARCIA, 2013).

É oportuno registrar as palavras de Jannuzzi (2014, p.26) que advoga: “a avaliação tem o objetivo de produzir evidências, compilar dados e sistematizar estudos que contribuam para o aperfeiçoamento de programas e projetos sociais, além da consecução de seus objetivos”. Enfim, a avaliação busca revelar aspectos, dados e indicadores de que o objeto avaliado é adequado, eficiente, eficaz ou relevante, isto é, se demonstra ter algum valor ajuizado a partir de critérios estabelecidos pelo avaliador ou ainda sugeridos pelos interessados nos resultados da avaliação (ELIOTT, 2011).

Nesse contexto, apresenta-se o Quadro 3 que tipifica a avaliação, bem como identifica seus produtos.

Quadro 3 - Tipos e produtos de avaliação

| TIPOS | CARACTERÍSTICAS | PRODUTOS | CARACTERÍSTICAS |
|------------------------------|---|----------------------------|---|
| Avaliação diagnóstica | Baseia-se em fontes de dados já existentes (como, por exemplo, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE), a fim de permitir um rápido dimensionamento e caracterização da questão social a ser objeto de intervenção. | Estudos avaliativos | Corresponde às análises baseadas em dados secundários ou à compilação de artigos e trabalhos já realizados na temática. |

| | | | |
|---|---|--|---|
| Avaliação de desenho | Realizada quando da formulação de programa ou projeto para mitigação ou equacionamento da problemática social identificada, mediante o levantamento de campo, para aprofundamento do diagnóstico. | Pesquisa de avaliação | Trata-se de levantamentos primários, qualitativos ou quantitativos, desenhados com objetivos de produção de evidências mais específicas e necessárias. São aprimoramentos da intervenção. |
| Avaliação da implementação | Ocorre no momento da operacionalização/ação do programa ou projeto, quando da realização das atividades planejadas, acompanhando a execução destas mediante indicadores de gestão e de monitoramento. | Meta avaliações | Corresponde à compilação crítica das pesquisas realizadas sobre um programa. |
| Avaliação de resultados e impactos | Aborda não apenas o cumprimento dos objetivos de uma intervenção, mas também seu desenho, arranjos operacionais, impactos sociais mais abrangentes (no tempo e no território) e a capacidade de inovação e redesenho frente ao contexto dinâmico em que operam os programas e projetos. | Relatórios-síntese de avaliação e portais web | Contêm informação sumária, na forma de indicadores gerais, visando uma comunicação mais objetiva acerca de aspectos do diagnóstico, implementação e resultados dos programas e projetos. |
| Avaliação custo efetividade | Analisa os custos envolvidos na operacionalização de atividades, equipamentos e pessoal e, se bem realizada, fornece parâmetros aos gestores para a tomada de decisões técnicas e políticas acerca de programas e projetos. | | |

Fonte: Elaborado pelos autores, 2019 (JANNUZZI, 2014).

Como registrado no Quadro 3, a avaliação pode ser classificada por tipo/ produto e, segundo afirma Jannuzzi (2014, p. 31): “Não existe um método ou estratégia “padrão-ouro” para a produção de uma avaliação. O melhor método é o que produz as evidências que respondem de forma consistente às demandas requeridas, ao tempo de seu uso na decisão da gestão pública”. Então, o estudo proposto sugere avaliar o *checklist* da área de contratos, ou seja, que se realize

a avaliação desse instrumento de avaliação, buscando-se qualificar o objeto avaliado.

Portanto, propõe-se uma avaliação da avaliação (SCRIVEN, 1991, apud ELLIOT, 2011), isto é, a meta-avaliação do *checklist* - Avaliação dos controles internos na gestão de contratos que integra o GRCI, com a finalidade de comprovar a qualidade da avaliação por meio do acompanhamento, da revisão e do aperfeiçoamento do processo avaliativo. Nesse sentido, perceber a avaliação da avaliação, ou meta-avaliação, é colocar em evidência um posicionamento crítico sobre uma avaliação já concluída ou ainda em processo, na tentativa de qualificar e validar os processos e resultados de um determinado objetivo ou fenômeno avaliado (GARCIA, 2013).

Cabe, no entanto, ampliar a discussão sobre o tema a partir de outros teóricos. Sendo assim, Elliot (2011) afirma que a avaliação busca trazer à tona aspectos, dados e indicadores de que o objeto avaliado é adequado, eficiente, eficaz ou relevante, isto é, se demonstra ter algum valor ajuizado a partir de critérios estabelecidos pelo avaliador ou ainda sugeridos pelos interessados nos resultados da avaliação.

A propósito, Berends e Roberts (2003, apud ELLIOT, 2011, p. 943) destacaram duas razões para se proceder a uma meta-avaliação:

Uma é possibilitar a verificação da aplicação de um código de comportamento adequado durante todo o estudo, ou seja, a ética adotada pelos avaliadores, se ela existe e como foi praticada. Outra concebe a meta-avaliação como uma prática de reflexão sobre todos os procedimentos utilizados na avaliação, dando oportunidade à incorporação de novos conhecimentos por parte não só dos meta-avaliadores, como também dos avaliadores, quando tomam ciência da análise realizada.

A criação de políticas públicas, seja em qual área for, perpassa por processos avaliativos que devem articular todos os atores envolvidos - gestores, pesquisadores, estudiosos da área e/ou comunidade. Assim, “[...] assegurar a qualidade da avaliação é uma obrigação ética” (LETICHEVSKY, 2007, p.16 apud GARCIA, 2013, p. 36).

Daí a importância de se estabelecer os procedimentos metodológicos adequados para que se realize uma meta-avaliação, pois estes podem variar de acordo com o tipo da avaliação realizada. A literatura apresenta algumas possibilidades para a condução de meta-avaliações, tais como: Joint Committee on Standards for Educational Evaluations; Lista Chave de Verificação de Avaliação (SCRIVEN, 2007 apud ELLIOT, 2011), dentre outras.

Segundo Davidson (2005) são cinco os critérios fundamentais para orientar a meta-avaliação, buscando seu mérito ou qualidade intrínseca; a saber: a validade, a utilidade, a conduta, a credibilidade e os custos. A autora define claramente tais critérios: avaliações devem produzir conclusões válidas e justificáveis; serem úteis ao cliente e a outros públicos relevantes; serem conduzidas de uma maneira ética, legal, profissional e apropriada; serem dignas de crédito para os públicos relevantes; e serem tão econômicas, rápidas e não obstrutivas quanto possível (DAVIDSON, 2005 apud ELLIOT, 2011).

Face ao exposto, o artigo sugere avaliar, nesse caso, meta-avaliando o *checklist* da área de contratos - OT AGE Nº 05/2017 (BAHIA, 2017c) que integra o GRCI, dada a relevância do instrumento, com a finalidade de verificar se a metodologia avaliativa utilizada é efetiva quanto à validade e à confiabilidade dos procedimentos e resultados.

Considerações finais

Este trabalho teve por objetivo propor a avaliação, especificamente a meta-avaliação do *checklist* - Avaliação dos controles internos na gestão de contratos que integra o Guia Referencial de Controle Interno (GRCI). O referido guia corresponde a uma ferramenta de aperfeiçoamento da gestão pública que busca uniformizar procedimentos, reduzir custos operacionais, melhorar a qualidade do gasto e obter maior controle e transparência dos processos.

A OT AGE Nº05/2017 (BAHIA, 2017c), em seu Anexo I - *Checklist* - Avaliação dos controles internos na gestão de contratos (Figura 1) que integra o guia, apresenta uma escala de avaliação que se baseia na percepção do avaliador sobre os controles existentes, como também apresenta uma classificação a ser utilizada quando da emissão do parecer do auditor. Aliado a isso, o GRCI tem por finalidade identificar os pontos de fragilidade, avaliar os riscos e estruturar ações mitigadoras, contribuindo para a melhoria das políticas internas e assegurando que as atividades desenvolvidas estejam em conformidade com os objetivos da organização. Tais aspectos, juntamente aos já demonstrados ao longo do texto, corroboram a relevância desse instrumento, o que nos leva a sugerir que se avalie tal processo de avaliação.

Nessa perspectiva, a meta-avaliação se constitui em uma crítica da avaliação, do ponto de vista institucional, ao avaliar instrumentos da gestão de controles internos, na tentativa de aperfeiçoar a ação avaliativa, bem como, os fins a que se propõe.

O presente artigo sugeriu a avaliação do *checklist* dos controles internos da área de contratos, parte integrante do GRCI, no caso, a meta-avaliação, mediante a definição da metodologia a ser utilizada, seja, por exemplo, o Joint Committee on Standards for Educational Evaluations ou a Lista Chave de Verificação de Avaliação de Scriven, com a finalidade de atestar a qualidade da avaliação dessa ferramenta, potencializando a autoavaliação e o processo de gestão democrática; especialmente em atendimento à *accountability*, no sentido de fiscalização, prestação de contas e transparência, uma vez que o guia corresponde a uma política pública na área de auditoria governamental, recém-implantada no estado da Bahia, portanto, carente de uma avaliação.

Referências

BAHIA. Decreto Estadual Nº16.059/2015, de 30/04/2015. Disciplina as atividades das Coordenações de Controle Interno e dá outras providências.

BAHIA. Orientação Técnica AGE Nº 01/2017. 2017a.

BAHIA. Orientação Técnica AGE Nº 02/2017. 2017b.

BAHIA. Orientação Técnica AGE Nº 05/2017. 2017c.

BAHIA. Manual de Auditoria Governamental. SEFAZ/BA. AGE, 2019a.

BAHIA. Orientação Técnica AGE Nº 01/2019. 2019b.

BRASIL. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Versão 2. Brasília: TCU. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL. INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA MP/CGU nº 01, de 10/05/2016.

BRITTO, E. A. Governança e *accountability* no setor público: auditoria operacional como instrumento de controle das ações públicas a cargo do TCEMG. **Revista TCEMG**. Belo Horizonte, v. 32, n.1, jan-mar, 2014, p. 53-70. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 25 out. 2019.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, jun. 1990. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>>. Acesso em: 30 out. 2019.

COSO. **Gerenciamento de Riscos Corporativos** – Estrutura Integrada. 2007. Tradução: Instituto dos Auditores Internos do Brasil (Audibra) e Pricewaterhouse Coopers Governance, Risk and Compliance, Estados Unidos da América, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. A defesa do cidadão e da res pública. **Revista do Serviço Público**. ENAP. Brasília, v. 49, n. 2, abr-jun, 1998, p. 127-132.

ELLIOT, L. G. Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação. **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 941-964, out-dez, 2011.

GARCIA, R. P. M. **Avaliação da aprendizagem na educação a distância na perspectiva comunicacional**. Cruz das Almas: UFRB, 2013.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de Programas Sociais: Conceitos e referenciais de quem a realiza. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v.25, n.58, p.22-42, mai/ago, 2014.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. São Paulo: Atlas, 1992.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Políticas fiscais e *accountability*: o caso brasileiro. In: ENANPAD, 2003, Atibaia (SP). **Anais...**

O'DONNELL, G. Democracia Delegativa? **Novos Estudos**. n. 31, out. 1991.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro**, v.43, n.6, p.1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000600006>. Acesso em: 30 out. 2019.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. A *accountability* da burocracia: revisão bibliográfica e algumas lições para o caso brasileiro. In: ENANPAD, 2004, Curitiba. **Anais...**

SILVA, W.A.C.; GOMES, M.C.O. Evolução da *Accountability* no Brasil: análise dos achados de 1999 a 2008. In: XIV SemeAd, 2011. São Paulo. **Anais...**

VERGARA, S.C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 4. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2003. 96p.

Sobre os autores

Carine de Jesus Santana

Aluna Especial do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social/UFRB. Servidora Técnica Administrativa da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Graduada em Administração (UNEB). Especialista em Gestão Estratégica de Negócios (UNEB). E-mail carinejs@ufrb.edu.br

Coroline Almeida da Silva

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social. Advogada da firma Borges Almeida Sociedade de Advogados. Graduada em Direito (UFBA). Especialista em Atividade Judicante pela Escola de Magistrados da Bahia (EMAB). Especialista em Processo Civil pela Faculdade Baiana de Direito. E-mail: advocacia@carolinealmeida.adv.br

Deise da Silva dos Santos

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social/UFRB. Servidora Técnica Administrativa da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Graduada em Gestão Pública (UCDB). E-mail: deise@ufrb.edu.br

Eliane Vieira dos Santos

Aluna Especial do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social/UFRB. Especialista em Gestão e Planejamento Escolas pela Universidade Candido Mendes (UCAM). Especialista em Tecnologias e Educação Aberta e digital pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Pedagogia (UFRB). E-mail: elianevquirino@hotmail.com

Hudson Wesley Silva e Silva

Mestrando em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social/UFRB. Coordenador Especial de Emprego e Renda. Sala do Empreendedor da Secretaria de Relações Institucionais, Empreendedorismo e Gabinete da Prefeitura Municipal Castro Alves/Bahia. Graduado em Gestão Pública (UFRB). E-mail: hudson.hw@hotmail.com

Janete dos Santos

Servidora Técnica em Assuntos Educacionais da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Coordenadora de Políticas e Planejamento de Graduação – Prograd/UFRB. Doutora em Ciências da Educação (UMinho). E-mail: janete@ufrb.edu.br

Jorge Antonio Santos Silva

Professor Associado da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social e do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública. Doutor em Ciências da Comunicação (USP). E-mail: jorge.antonio@ufrb.edu.br

Jucélia Oliveira Santos

Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social /UFRB. Servidora Técnica da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Pedagoga (UNEB). E-mail: juli.ufrb@gmail.com

Lys Maria Vinhaes Dantas

Professora Associada da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social e do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública. Doutora em Educação (UFBA). E-mail: lys@ufrb.edu.br

Nilvia Lemos Barreto

Aluna Especial do Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social/UFRB. Graduada em Administração (FACEMP). E-mail: lemosdesign@hotmail.com

Paulo José Conceição Santana

Servidor Técnico Administrativo da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Coordenador de Desenvolvimento de Pessoal da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoal. Tecnólogo em Gestão de Pessoas (UNOPAR). Especialista em Gestão de Recursos Humanos (UCM). E-mail: paulo_jose@ufrb.edu.br

Rosineide Pereira Mubarack Garcia

Professora Associada da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social e Licenciatura em Biologia. Doutora em Educação (UFBA). E-mail: rose.mubarack@ufrb.edu.br

Samara de Oliveira Santos Mascarenhas

Mestranda em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social, da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Analista Universitária - Contadora da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), atuando na Auditoria de Controle Interno (AUDICON). E-mail: samaraoliveira.masc@gmail.com

Silvana Sousa Louro

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social. Servidora Técnica Administrativa da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Graduada em Administração (FTC). E-mail: silvanalouro@ufrb.edu.br

Thiago Louro de Araújo

Mestre do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social. Servidor Técnico Administrativo da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Graduado em Administração (FTC). E-mail: thiago@ufrb.edu.br

Este livro reúne importantes análises e reflexões sobre concepções e modelos de avaliação de políticas públicas, socialização de experiências e aproximações de pesquisadores com alguns casos em que a avaliação é essencial no aprimoramento da própria política ou programa, seus resultados e impactos, bem como, no aprimoramento do próprio processo avaliativo, seus modelos, instrumentos de coleta, métodos de análise e seus resultados.

Avaliar políticas públicas é tão necessário e estratégico quanto avaliar a própria avaliação, pois coloca em evidência a complexidade das relações entre os indicadores, quantitativos e qualitativos, os pressupostos teóricos e metodológicos e, não obstante, a necessidade de inovar a própria avaliação.

Os temas que compõem esta coletânea são abordados a partir de diferentes perspectivas e recortes sociais, políticos e epistemológicos, possibilitando ao leitor uma percepção ampla sobre o lugar e os sentidos que a avaliação ocupa no ciclo das políticas públicas.

ISBN 978-65-87743-04-2



Editora UFRB