

Avaliação de políticas e programas governamentais: experiências no Mestrado Profissional

Politics and government programs evaluation: experiences in
the Professional Master's Degree

Evaluación de políticas públicas y programas
gubernamentales: experiencias del Mestrado Profesional

Évaluation de politiques et programmes du gouvernement
expériences dans le degré du Maître Professionnel

*Maria de Fátima Hanaque Campos**

*Ana Maria Ferreira Menezes***

*José Francisco Barreto Neto****

*Maria Auxiliadora Ornellas Farias*****

Resumo: Este trabalho tem como objetivo analisar as práticas de avaliação de políticas e programas governamentais, particularmente aquelas que se constituem em objeto de estudo de alguns mestrados no âmbito do Curso de Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PGDR) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), que podem auxiliar no processo de tomada de decisões sobre a implementação e acompanhamento de políticas e programas governamentais. Para alcançar este objetivo, primeiramente expomos as principais razões para a adoção da prática da avaliação. Em segundo, apresentamos os conceitos comumente utilizados neste campo. Em terceiro, discutimos propostas metodológicas adotadas. E, por fim, apresentamos as considerações finais.

Palavras-chave: práticas de avaliação; políticas públicas; propostas metodológicas.

Abstract: The objective of this work as the review of the practices of evaluations of policies and government programs, particularly those are the object of study by some masters under the Mestrado de Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PGDR) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), which can assist in decision-making on the implementation and monitoring of policies and government programs. To achieve this goal, first expose the main reasons for the adoption of the practice of evaluation. Secondly, we present the concepts commonly used in the field of evaluation. Thirdly, we discuss methodological proposals adopted. And, finally, we present the final considerations.

Keywords: practice of valuation; public policies; methodological proposals.

* Doutora em história da arte pela Universidade do Porto, Portugal, professora titular do Departamento de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Estadual de Feira de Santana e professora colaboradora do Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: fatimahanaque@hotmail.com

** Doutora em administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, com estágio de pesquisa no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, professora titular do departamento de Ciências Humanas da Universidade do estado da Bahia, UEBA, coordenadora do Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: ammenezes@uneb.br

*** Mestrando do Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal da Bahia (UFBA, graduado em Licenciatura em Filosofia e assessor especial/ouvidor da Secretaria de Educação do Estado da Bahia. E-mail: jfbneto@sec.ba.gov.br

**** Mestranda do Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal da Bahia (UFBA), graduada em pedagogia e coordenadora I da Coordenação de Ensino Superior da Secretaria de Educação do Estado da Bahia. E-mail: doraornellas1@yahoo.com.br, maofarias@sec.ba.gov.br

Introdução

A Universidade do Estado da Bahia (UNEB) tem refletido sobre suas condições atuais no que pese à ampliação de cursos de pós-graduação, assim como no que se refere a criar oportunidades em que os mecanismos decisórios do Estado, explícita e formalmente, abrem-se a sua participação na elaboração de uma política pública de impacto fundamental na conformação socioeconômica do estado da Bahia.

A busca de medidas concretas e operacionais, tendo por referência a acumulação de conhecimentos e experiências existentes no âmbito da comunidade universitária, tem possibilitado à universidade reconhecer-se como um instrumento democrático de discussão e de crescente interesse para a cidadania.

Para tal, faz-se necessário investir em pessoal qualificado. Entretanto, isto não é suficiente, pois a universidade não pode manter níveis de reprodução dos quadros ligados a um ensino cada vez mais voltado à mera operação de tecnologias convencionais ou desconectadas de demandas sociais locais. As mudanças devem refletir também no método de trabalho através de enfoque multidisciplinar, definição de objetos de pesquisa relacionados ao contexto socioeconômico local, e não em função dos limites disciplinares. Assim, o compromisso social da universidade assume importância para a produção do conhecimento, escolha dos dirigentes, estratégias políticas e pedagógicas.

Dessa forma, a UNEB dá lugar a um processo de democratização do saber que tende a contribuir para aumentar a capacidade de setores da sociedade de intervir nas escolhas e satisfação de suas necessidades sociais não atendidas, entre estas o ingresso ao ensino superior nos cursos de graduação e pós-graduação.

A defesa dos interesses da universidade pública pressupõe parcerias com instituições governamentais e não governamentais com capacidade de pressão crescente e que apontem para a construção de uma sociedade democrática e viável econômica, social e ambientalmente. Neste sentido, a comunidade universitária poderá contribuir, juntamente com grupos sociais interessados na

formulação, implementação, divulgação e controle de políticas públicas, com objetivo de transformação social.

Neste contexto, o objetivo apresenta-se como o de analisar as práticas de avaliações de políticas e programas governamentais, particularmente aquelas que se constituem objeto de estudo de alguns mestrados no âmbito do Curso de Mestrado de Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PGDR) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), as quais podem auxiliar no processo de tomada de decisões sobre a implementação e acompanhamento de políticas e programas governamentais. Para alcançar este objetivo, primeiramente expomos as principais razões para a adoção da prática da avaliação. Em segundo, apresentamos os conceitos comumente utilizados no campo da avaliação. Em terceiro, discutimos propostas metodológicas adotadas. E, por fim, apresentamos as considerações finais.

Razões para a prática da avaliação de políticas públicas

A avaliação das políticas públicas tornou-se um requisito de fundamental importância a partir, principalmente, dos anos 1970 e 1980, quando o capitalismo vivenciou sua segunda grande crise. Esta pode ser caracterizada pela elevação do nível dos preços (inflação); baixo crescimento econômico; estagflação; desemprego; desequilíbrio na conta corrente da balança de pagamentos – decorrente, principalmente da alta dos preços do petróleo; e, crise fiscal norte-americana/elevação das taxas de juros internacionais.

Ao contrário do que ocorreu nos anos 1930, o processo não desencadeou uma revolução científica, mas uma contrarrevolução monetarista, com a imposição do “retorno à ortodoxia” liberal, que passou a recomendar uma retomada do Estado clássico e do equilíbrio natural, bem como redução dos impostos – com a eliminação do Estado arrecadador, redução dos gastos sociais, pela eliminação do estado do bem-estar social, e eli-

minação do Estado regulador (Villarreal, 1984).

A visão neoliberal atribuiu como causa da crise a forte intervenção do Estado. Assim, o Estado provedor (Estado do Bem-Estar Social), o Estado arrecadador (carga tributária elevada), o Estado gastador (gastos maiores do que as receitas), o Estado burocrático e o Estado regulador (protecionismos) passaram a ser sinônimos do "leviatã" que induziria a uma economia ineficiente e ineficaz.

Assim, no bojo das transformações pelas quais o Estado passou, decorrentes da impossibilidade de ser substituído pelo Mercado, foi-lhe requerida uma atuação mais eficiente, eficaz e efetiva. Desta forma, o Estado assumiria uma função gerencialista, na qual o cidadão passaria a ser um cliente e, tal como todo cliente que paga por um produto, requer um serviço de qualidade. Para atingir esses atributos, necessariamente, tem-se que atuar com um processo de avaliação.

Esta surge, então, como uma ferramenta gerencial útil, fornecendo aos formuladores de políticas públicas e aos gestores de programas condições para aumentar a eficiência e a eficácia dos programas governamentais.

Segundo Cunha (2006),

O crescente interesse dos governos nos estudos de avaliação está relacionado às questões de efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho da gestão pública, já que estes estudos constituem-se em ferramenta para gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas. As avaliações de políticas e programas permitem que formuladores e implementadores tomem suas decisões com maior conhecimento, maximizando o resultado do gasto público, identificando êxitos e superando pontos de estrangulamento (p. 3).

No caso brasileiro, podem-se identificar, ainda, outras razões para a utilização de processos avaliativos. Uma primeira razão relaciona-se à crise fiscal do Estado, que diminuiu a capacidade dos governos de efetuar gastos e aumentou a pressão por maior efi-

ciência. Segundo, a partir dos anos 1980, houve crescente processo de luta dos movimentos sociais e de reivindicação pelos direitos humanos e políticos junto aos governos, que culminou com o processo de redemocratização do país.

Armani (2004) ressalta que a crescente democratização política não foi acompanhada da redução da pobreza e das desigualdades sociais e o aumento das necessidades de ações sociais proporcionou a transferência de responsabilidades do governo federal para as organizações da sociedade civil – cuja maioria não estava preparada para a atuação que delas se espera.

Segundo Costa e Castanhar (2003), à medida que o poder público delega às agências autônomas e empresas privadas a execução de serviços, cresce a necessidade de avaliação. A administração pública deve desenvolver instrumentos e metodologias de avaliação ágeis e de baixo custo, para a tomada de decisão e para que a sociedade em geral possa apreciar o desempenho dessas agências.

Neste sentido, cabem questionamentos sobre o caráter econômico e técnico da avaliação restrita ao âmbito das instituições públicas ou privadas cuja preocupação está na efetividade, ou seja, na aferição dos resultados esperados e não esperados. Deve também ser percebida como geradora de mecanismos de informação para instrumentalizar os movimentos sociais na luta pela ampliação de direitos sociais. Assim, a avaliação permite maior envolvimento dos interessados no ciclo das políticas públicas, isto é, na formulação, implementação e divulgação dos resultados de programas e projetos sociais.

Segundo Silva (2001), na perspectiva da avaliação, as políticas são geradas, sobretudo, a partir de decisões governamentais e, desde sua formação, envolvem alocação de recursos, interesses diversos, divisão de trabalho, riscos e incertezas sobre processos e resultados, noção de sucesso e fracasso, fazendo do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear.

Na perspectiva do estado da Bahia, as políticas centradas no setor educacional que foram desenvolvidas na década de 1990, com foco na tese da universalização e democratização do ensino, implicaram uma tendên-

cia de aumento no atendimento e, consequentemente, no número de matrículas; concretizaram-se na forma de disponibilização de vagas e permanência de alunos na escola, o que correspondeu às diversas formas de acesso ao ensino básico.

Com a descentralização governamental, surge a oportunidade de novos programas em nível estadual e municipal. A descentralização de recursos e novas competências na administração escolar buscaram avaliar o desempenho dos sistemas escolares: eficiência da administração escolar, novos processos de aprendizagem relacionados ao domínio de tecnologias da informação, repetência e evasão, domínio de competências e habilidades no processo de aprendizagem etc. (memória, 2001).

O programa PGDR, iniciado em 2006, teve grande demanda da área de educação em virtude do estabelecimento de parcerias com a Secretaria de Educação do Estado da Bahia. Desta forma, as pesquisas concentraram-se em estudos sistemáticos e avaliação de programas e projetos educacionais, com interesse na formulação e implementação das políticas educacionais baianas, medindo sua eficiência e eficácia, seus impactos e benefícios.

Avaliação de políticas públicas: principais definições

A atividade de avaliação não é uma ação isolada, mas uma das etapas do processo de planejamento das políticas e programas governamentais; gera informações que possibilitam novas escolhas e analisa resultados que podem sugerir a necessidade de reorientação das ações para o alcance dos objetivos traçados. Assim, segundo Worthen; Sanders; Fitzpatrick (2004), "avaliação é identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (valor ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios" (p. 35). Salienta-se, assim, que o objetivo da avaliação é determinar o valor de alguma ação, projeto ou programa que neste caso

tenha o foco nas ciências sociais. Desta forma, inicialmente, faz-se necessário definir alguns conceitos como programa e projeto. Worthen; Sanders e Fitzpatrick (op. cit.) definem programa como uma intervenção planejada e constante que objetiva resultados específicos em resposta a um dado problema educacional, social ou comercial detectado previamente e que envolve equipe, cliente, organização, gestão e recursos na tentativa de atingir um objetivo.

Ou seja, a ação planejada através de programas deve apresentar solução para um determinado problema. Todavia, a noção do que seja problema não é óbvia, apesar de povoar nosso cotidiano. Assim, faz-se necessário definir o que vem a ser problema. Segundo Garcia (2000), pode-se definir problema como uma desarmonia reconhecida como superável ou evitável e determinados atores sociais declaram-se dispostos a enfrentá-la.

Esta situação está relacionada à argumentação de Mitroff (apud Garcia, 2000: 25-26):

[...] muitas pessoas pensam que o caminho pelo qual solucionamos os quebra-cabeças (problemas estruturados) deveria ser o padrão para medir o êxito na resolução dos problemas sociais (quase estruturados). Diferentemente dos quebra-cabeças, os problemas sociais não têm uma solução correta e única, que é reconhecida e aceita como tal por todas as partes afetadas pelo problema [...]. As pessoas têm valores (e interesses) tão diferentes e partem de ideias tão diferentes sobre a sociedade desejada que o que é um problema e uma boa solução para uma pessoa, em geral é irrelevante, estúpido, tolice e mesmo perverso para outra.

Quanto a projeto social, Armani (2004) define-o como uma ação social planejada, estruturada em objetivos, resultados e atividades baseados em uma quantidade limitada de recursos (humanos, materiais e financeiros) e de tempo. E acrescenta que os projetos integram-se nos três níveis de formulação da ação social: no nível dos grandes objetivos e eixos estratégicos de ação – a política; no nível intermediário em que as

políticas são desenhadas em linhas mestras de ações temáticas – programas; no nível da ação concreta delimitada por critérios previamente determinados que possam realizar as políticas e programas, isto é, os projetos.

Diante da diversidade de conceitos abordados em avaliação de políticas públicas, Draibe (2001) coloca que é necessário o avaliador declarar, de início, suas preferências e escolhas sobre objetivos e natureza e tipo de avaliação para a realização da pesquisa, assim como definir o terreno comum sobre o qual trabalhará a equipe. E mais, uma das decisões prévias do avaliador é identificar o recorte programático do seu objeto, podendo haver avaliações mais complexas e abrangentes ou mais restritas (programas, projetos, ações).

Michel Scriven (apud Cano, 2006) estabeleceu a primeira distinção clássica entre elas, sendo a somativa a que visa analisar se o programa ou projeto “surte ou não o efeito desejado”, e, para tanto, é necessário que o programa ou projeto social esteja implementado. Produz informações sobre etapas posteriores a sua implementação, verifica sua efetividade e faz o julgamento de seu valor geral. E a avaliação formativa acompanha o programa ou projeto em desenvolvimento, visando melhorá-lo. Produz informações para os que estão diretamente envolvidos com o objetivo de fornecer elementos para a realização de correções de procedimentos, a fim de aperfeiçoar o programa.

Faria (2001) busca um lugar próprio para a avaliação educacional no que concerne a metodologias adequadas e a fins específicos. A partir de estudiosos do tema, cita modelo desenvolvido que enfatiza a necessidade de análise dos objetivos e metas do programa avaliado, comparando o desempenho com estes parâmetros, desenvolvendo uma pesquisa orientada para a decisão dos formuladores e implementadores. Outro modelo citado trata de determinar o mérito do programa ou projeto educacional, enfatizando a consistência científica do fenômeno estudado, levando a avaliação comparativa com outros programas. Assim, o avaliador deve entender a lógica do programa, utilizando-se de teorias sociais mais ampliadas. Estes modelos visam análises detalhadas ou buro-

cráticas, voltadas para o solicitador da avaliação.

Cano (2006) avança nos estudos sobre avaliação de programas educacionais considerando um novo foco em sua utilização, ou seja, nos resultados práticos, que incluem os interesses dos usuários. Ademais, a avaliação pode não se limitar aos objetivos iniciais que a intervenção pretende melhorar e ampliar.

A diversidade de abordagens e concepções sobre avaliação traz variados tipos de métodos de coleta de dados e análise e técnicas interpretativas baseados em métodos quantitativos e/ou qualitativos, como compatíveis e complementares da avaliação de programas educacionais.

Propostas metodológicas de avaliação de políticas públicas: análise de experiências no PGDR

Visando atender a demanda dos diversos setores sociais e as necessidades do mundo do trabalho do estado da Bahia, foi implantado em 2006 o PGDR, que privilegia o ensino em nível profissional com forte relacionamento entre a teoria e a prática. O PGDR propõe preparar profissionais conscientes para atuarem como gestores públicos e profissões correlatas, de modo a preencher as necessidades existentes nos diversos setores socioeconômicos regionais, vinculados às políticas públicas e à gestão do conhecimento, voltados para o desenvolvimento regional.

As atividades desenvolvidas pelo PGDR têm fortalecido o compromisso social da UNEB por meio do incremento da produção científica em âmbito local, com uma rede de investigadores de natureza multidisciplinar, uma comunidade virtual de aprendizagem, bem como o desenvolvimento de ações que propiciam o diálogo e a troca de conhecimentos entre a comunidade acadêmica, poder público e sociedade civil; na gestão pública, tem propiciado a formação de servidores técnico-administrativos de instituições de ensino superior e órgãos públicos que atuam em

áreas de planejamento e finanças e na acadêmica.

No mestrado profissional, espera-se que ocorra uma imersão na pesquisa, pela incorporação de valores e práticas que agreguem esse processo à área profissional - com base em uma visão estratégica segundo a qual a universidade possa transferir seus conhecimentos, por meio de um corpo docente qualificado. Que possa fomentar práticas, valores e saberes sociais e culturais na construção de propostas comunitárias para políticas públicas no propósito do desenvolvimento local e regional. Também foi pensado na inserção da universidade no campo da gestão do conhecimento.

Desta forma, colocou-se como prioridade, quer no processo de seleção quer no processo de implementação do curso, o desenvolvimento de estratégias que visem à articulação entre teoria e prática e permitam a análise e a reflexão constantes sobre as práticas profissionais dos alunos e a integração das competências dos professores para resultados mais eficazes do programa.

Alguns alunos escolheram como objeto de estudo avaliar programas governamentais na área de educação, na qual estavam envolvidos, no sentido de contribuírem com um maior conhecimento da realidade e da experiência na busca de reorientação dos objetivos a ser alcançados. A seguir, apresentam-se duas pesquisas em andamento, as quais passamos a descrever e cujo desenho metodológico analisamos.

Assim, uma primeira pesquisa, intitulada "Políticas públicas de desenvolvimento educacional: uma análise dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em Barra da Estiva e Maiquinique - Bahia", tem como objetivo analisar os fatores que interferem na efetivação de políticas públicas educacionais e geram resultados de desempenho diferenciados nos sistemas municipais de ensino da Bahia, impactando no desenvolvimento local e regional.

Como estratégia de acompanhamento e avaliação das políticas implementadas, o Ministério da Educação (MEC) lançou, em 2005, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O novo indicador tem o mérito de considerar direta e conjuntamente dois fatores que interferem na qualidade da edu-

cação: rendimento escolar (taxas de aprovação, reprovação e abandono) e médias de desempenho. As taxas de rendimento são aferidas pelo censo escolar da Educação Básica e as médias de desempenho, pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e pela Prova Brasil, realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) para diagnosticar a qualidade dos sistemas educacionais.

Os dados produzidos pelo IDEB reiteram a constatação de que transformar a realidade brasileira implica um sistemático e bem orientado investimento na qualidade do ensino, considerando-se diversas dimensões, tais como: condições de funcionamento das escolas; capacitação e a valorização dos profissionais; desenvolvimento de sistemas para melhor gerenciamento das políticas educacionais; elaboração coletiva do projeto político-pedagógico; efetivação de práticas educacionais eficientes na promoção do desenvolvimento do conhecimento em sala de aula; e fortalecimento da cultura escolar das famílias brasileiras.

Mais da metade dos municípios brasileiros tem avaliação menor do que 4, numa escala de 0 a 10, no ensino público de 1ª a 4ª séries. A média nacional no IDEB/2005 fica em torno de 3,8 pontos. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica mostra que, dentre as 4.349 cidades avaliadas em 2005, 2.814 (64,57%) estão abaixo de 4. Entre as cidades com as piores notas, boa parte encontra-se no Norte e Nordeste do país.

Aqui se inserem os dois municípios baianos, objeto empírico desta análise, Barra da Estiva e Maiquinique, localizados na mesorregião do centro-sul da Bahia, que participaram desse processo de avaliação e vivenciaram a implantação de políticas públicas educacionais delineadas pelo Ministério da Educação. Contudo, destacam-se nesses municípios resultados distintos quanto ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: em Barra da Estiva, a média foi de 4,3 e em Maiquinique, 0,3.

Assim, o problema tem o seguinte enunciado: Que fatores influenciaram as políticas públicas educacionais implementadas nos municípios de Barra da Estiva e Maiquinique, os quais favoreceram resultados tão distintos no desempenho educacional e, conse-

quentemente, no desenvolvimento local sustentável dos municípios?

Para o desenvolvimento da pesquisa, optou-se pelo estudo exploratório-explicativo, dada a especificidade e a necessidade de um maior aprofundamento acerca dos fatores que influenciaram na efetivação de políticas educacionais e que geraram resultados de desempenho distintos nos sistemas municipais de ensino de Maiquinique e Barra da Estiva. Sendo assim, o estudo de caso mostrou-se ser o mais adequado.

Optou-se também pela adoção de procedimentos comparativos, visto que a escolha de dois casos proporciona, segundo Gil (1996), evidências inseridas em diferentes contextos, concorrendo para uma pesquisa de melhor qualidade.

A pesquisa de campo está utilizando instrumentos de coleta de dados, como questionários e entrevistas semiestruturadas, seguindo as etapas:

- a) mapeamento do perfil sociopolítico, econômico e educacional dos municípios envolvidos;
- b) levantamento das políticas públicas educacionais implementadas nos municípios, bem como da legislação pertinente, no período entre 1996 e 2005;
- c) entrevistas com atores e unidades de ensino avaliadas pelo IDEB nos municípios pesquisados.

Para traçar o perfil sociopolítico, econômico e educacional dos municípios, utilizam-se, além das informações coletadas com os atores locais, os indicadores disponíveis como: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Desenvolvimento Social (IDS), Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE) Produto Interno Bruto (PIB), PIB *per capita* e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), os quais balizarão a análise relacional entre o desempenho educacional e o desenvolvimento local dos municípios pesquisados.

No que se refere ao universo da pesquisa de campo, definiram-se as escolas da segunda fase do ensino fundamental da rede municipal, avaliadas pelo IDEB/2005 em Barra da Estiva e Maiquinique, por serem esses muni-

cípios, respectivamente, o primeiro e o último do *ranking* baiano na referida avaliação, fazendo-se um recorte temporal de 1996 a 2005 para análise dos fatores que levaram a estes resultados.

Estão sendo entrevistados os gestores municipais (prefeitos, secretários municipais de educação e assessores educacionais), coordenadores, diretores, professores e, se necessário para o estudo, outros atores envolvidos com as escolas avaliadas no período da investigação.

Assim, pretende-se analisar e interpretar as informações coletadas à luz do referencial teórico proposto, numa perspectiva de abordagem qualitativa, esperando-se que, ao fim da investigação, os objetivos sejam contemplados.

A pesquisa mostra-se relevante diante da necessidade de uma melhor compreensão dos resultados para a formulação de políticas públicas no âmbito educacional que tenham efetividade social e busquem a superação deste quadro desolador em que se encontra a educação brasileira, em especial aquela da Bahia, bem como para as discussões sobre a democratização dos processos de elaboração e implementação de políticas públicas para o desenvolvimento regional sustentável.

Espera-se também, com este estudo, com base nas reflexões e inferências sobre o tema em tela, proporcionar aos municípios analisados um referencial para o aprimoramento de suas práticas e o fortalecimento de suas políticas públicas no âmbito da educação e do desenvolvimento local.

Uma segunda pesquisa, intitulada "O Projeto Universidade para Todos: uma política pública baiana para a democratização do acesso ao ensino superior", objetiva

avaliar este projeto e salientar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que o projeto atinja seus resultados da melhor maneira possível.

Na *Síntese dos indicadores sociais 2006* divulgada pelo IBGE, os dados apontam um índice no Nordeste bastante reduzido, de 17,7% dos estudantes, na faixa etária de 18 a 24 anos, que freqüentam o ensino superior; 43,4% o ensino médio; e 27,0% o ensino fundamental. Neste contexto, entende-se que a universalização e gratuidade do ensino em suas três instâncias, fundamental, médio e

superior, são meios importantes para atingir os objetivos da equidade social e da geração de oportunidades, melhorando as condições de competitividade desses jovens.

O Plano Estadual de Educação da Bahia (PEE), que define diretrizes da educação superior (2006) e salienta o destacado papel reservado às instituições que a ministram, em especial às universidades e aos centros de pesquisa, de propulsoras por excelência da produção científica, tecnológica e cultural, essenciais ao desenvolvimento do país.

Considerando a relevância do papel da universidade, o Plano Estadual de Educação aponta que a conclusão do ensino médio é uma situação que traz pressão por mais vagas, principalmente nas universidades públicas (PEE, 2006). Essa realidade fez com que o governo do Estado implementasse políticas de ações afirmativas, com foco na inclusão social e pautadas na diretriz governamental de acesso e permanência dos estudantes da rede pública no ensino superior.

Numa ação conjunta entre Secretaria da Educação (SEC) e Secretaria da Fazenda (SEFAZ) foi lançado, em 2001, o Programa Faz Universitário, em parceria com instituições de ensino superior (IES) privadas, oportunizando bolsas de estudo aos alunos da rede pública de ensino, por meio de processo seletivo. Em 2003, dando continuidade à política de democratização do acesso ao ensino superior, foi implantado o curso pré-vestibular, projeto denominado Universidade para Todos, em parceria com as quatro universidades estaduais: Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Universidade do Sudoeste do Estado da Bahia (UESB) e Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).

O Projeto Universidade para Todos nasceu com o propósito de melhorar as condições de competição dos estudantes da rede pública no enfrentamento do processo seletivo dos vestibulares das universidades públicas e privadas, fazendo com que possam participar da seleção de forma menos desigual. O curso pré-vestibular tem modalidade presencial, com a carga horária de 800 horas, distribuídas em 11 disciplinas, lecionadas pelos graduandos das universidades, na condição de professores-monitores, supervisionados na prática pedagógica pelos profes-

res-especialistas das licenciaturas das universidades e pela complementação da formação continuada, programada pelas atividades de capacitação.

A parceria da Secretaria de Educação com as universidades estaduais (UNEB, UEFS, UESB, UESC) permitiu a interiorização das ações do projeto em 32 municípios sede/*campi* das universidades, além de estendê-las aos municípios vizinhos às sedes dessas universidades. No ano de 2007, foi atendido um total de 25.280 estudantes, distribuídos em 73 municípios do estado, e isso significa a presença do projeto nas 15 regiões econômicas da Bahia.

Essa realidade social e institucional vem sendo tema de uma pesquisa de avaliação de processo na qual se possam analisar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que o programa atinja seus resultados da melhor maneira possível.

Draibe (2001:31-33) propõe um esboço de metodologia chamada *anatomia do processo geral de implementação*, identificando seus principais subprocessos ou sistemas:

- a) sistema gerencial e decisório;
- b) processos de divulgação e informação;
- c) processos de seleção (de agentes implementadores e ou beneficiários);
- d) processos de capacitação (de agentes ou beneficiários);
- e) sistemas logísticos e operacionais;
- f) processos de monitoramento e avaliação internos.

A partir dessa proposta metodológica, foi feito um levantamento documental sobre a formulação e implementação do projeto. É fato que a articulação da SEC com as universidades estaduais determina um modelo de gestão descentralizada e corresponsabilizada para o cumprimento das metas e objetivos. Para isto, a equipe da UEFS elaborou uma memória técnica e traçou o perfil dos beneficiários; a avaliação de caráter formal foi realizada pela equipe da UNEB. Ambos os trabalhos datam de 2006 e buscam obter melhores resultados a cada ano. A partir dos indicadores: inserção dos estudantes no ensino superior; resgate do estágio curricular dos monitores-graduandos; material didáti-

co específico; envolvimento de diversos agentes e profissionais na causa educacional; articulações internas e externas; recursos públicos provisionados; e envolvimento da comunidade, têm sido desenvolvidas análises sobre uma das características fundamentais – a dimensão social, o que tem garantido ao projeto manter-se como meta governamental até 2011.

Espera-se que o resultado dessa pesquisa também possa contribuir para promover o redimensionamento do projeto e a melhoria do ensino médio.

Considerações finais

Segundo Draibe (2001), entre as decisões prévias do avaliador está a de identificar o recorte programático do seu objeto. Teoricamente, pode-se avaliar tudo, desde a mais restrita até a mais abrangente das políticas, contanto que se disponha dos recursos intelectuais, materiais e metodológicos para fazê-lo.

Desta forma, acredita-se que haja uma competência necessária a quase todas as avaliações educacionais, no sentido de ana-

lisar os limites e características importantes do objeto avaliado, e, no caso, os resultados da maioria das avaliações educacionais são específicas para determinado ambiente, momento e conjunto de sujeitos envolvidos. E mais, as informações geradas podem afetar o bem-estar do grupo envolvido, observando-se os cuidados necessários ao apresentar os resultados.

Segundo Minayo (2005), todas as intervenções sociais visam a modificar o curso de determinadas visões, ações ou problemas e provocam um fenômeno simultaneamente histórico, coletivo, estrutural e relacional. Assim, as mudanças sociais constituem-se em uma nova concepção de engajamento, flexibilidade e responsabilidade pessoal.

Observa-se, assim, que, apesar dos esforços, a produção de informações úteis e utilizáveis para fins de revisão e correção de rumos dos programas governamentais continua um desafio aberto, em que pesem os esforços sucessivos de aprimoramento dos sistemas de controle, acompanhamento e avaliação. Espera-se que os pesquisadores do PGDR alcancem novos caminhos, a ser trilhados com as experiências de avaliação das políticas públicas educacionais.

Referências bibliográficas

- ARMANI, Domingos. *Como elaborar projetos? Guia prático para elaboração e gestão de projetos sociais*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2004, coleção Amencar.
- BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), Lei nº 9.394/96. Brasília, 1996.
- _____. Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, Lei nº 9.424/96, Brasília, 1996.
- CANO, Ignácio. *Introdução à avaliação de programas sociais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, coleção FCV Prática.
- COSTA, Frederico Lustosa da e CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos, *Revista de Administração Pública*, 37 (5): 969-92. Rio de Janeiro, set.-out. 2003.
- CUNHA, Carla Giane Soares da. Avaliação de políticas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Trabalho elaborado durante o curso "The theory and operation of a modern national economy", ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva, 2006, mimeo.

- DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas, in Barreira, Maria Cecília Roxo Nobre e Carvalho, Maria do Carmo Brant de (orgs.), *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE-PUC-SP, 2001.
- FARIA, Regina M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências, in Rico, Elizabeth Melo (org.), *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 2001.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003. Brasília, IPEA, 2000. Texto para discussão 726). Disponível em <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em 26/2/2007.
- GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- INEP-MEC. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) 2007. Disponível em <http://ideb.inep.gov.br>. Acesso em 10/8/2007.
- MEMÓRIA técnica do projeto de regularização do fluxo escolar de 1ª a 8ª séries. Feira de Santana: Universidade Estadual de Feira de Santana, 2001.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. Mudança: conceito-chave para intervenções sociais e para avaliação de programas, in Maria Cecília de Souza Minayo (org.), *Avaliação por triangulação*, s.n.t.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva (org.), *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras Editora, 2001.
- VILLARREAL, René. *A contra-revolução monetarista: teoria, política econômica e ideologia do neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record, 1984.
- WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R.; FITZPATRICK, Jody L. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: Gente, 2004.

Résumé: Ce travail a pour but d'analyser les pratiques d'évaluations de politiques et les programmes gouvernementaux, particulièrement ceux qui se constituent objet d'étude de quelques mestrados dans le contexte du Curso de Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PGDR) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), ils que peuvent assister dans la procédure de prise de décisions sur la mise en oeuvre et le suivi de politiques et les programmes gouvernementaux. Pour atteindre cet objectif, premièrement nous exposons les principales raisons pour l'adoption de la pratique de l'évaluation. Dans en second, nous présentons les concepts comumente utilisés dans le champ de l'évaluation. Dans troisième, nous discutons des propositions méthodologiques adoptées. Et, finalement, nous présentons les considérations finales.

Mots clés: pratiques d'évaluation ; politiques publiques ; propositions méthodologiques.

Resumen: Este documento objetiva examinar las prácticas de las evaluaciones de las políticas y programas gubernamentales, en particular las que son objeto de estudio, algunas en el marco del Curso de Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PGDR) de la Universidade do Estado da Bahia (UNEB), que puede ayudar en la toma de decisiones sobre la aplicación y el seguimiento de las políticas y programas gubernamentales. Para lograr este objetivo, en primer lugar exponemos las razones principales para la adopción de la práctica de la evaluación. En segundo lugar, presentamos los conceptos de uso común en el ámbito de la evaluación. En tercer lugar, se discuten las propuestas metodológicas adoptadas. Y, por último, presentamos las consideraciones finales.

Palabras-clave: práctica de la evaluación; políticas públicas, propuestas metodológicas.