



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Curso de Mestrado Acadêmico

DERMEVAL DA SILVA JÚNIOR

**A Influência da Avaliação de Programas no Governo
Federal**

BRASÍLIA
2010

DERMEVAL DA SILVA JÚNIOR

**A Influência da Avaliação de Programas no Governo
Federal**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Du Pin Calmon

BRASÍLIA
2010

Silva Júnior, Dermeval.

A Influência da Avaliação em Programas no Governo Federal./Dermeval da Silva Júnior. – Brasília, 2010.

135 f.: il.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Brasília, 2010.

Bibliografia: f. 119-123.

1. Influência da avaliação, Brasil. I. Título.

DERMEVAL DA SILVA JÚNIOR

A Influência da Avaliação de Programas no Governo Federal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em 28 de outubro de 2010.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Du Pin Calmon
Universidade de Brasília, IPOL
Presidente

Prof. Dr. Carlos Marcos Batista
Universidade de Brasília, IPOL
Membro Interno

Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira
Universidade de Brasília, PPGA
Membro Externo

Prof^ª. Dr^ª. Graziela Dias Teixeira
Universidade de Brasília, IPOL
Suplente

Ao meu adorado filho,
Raphael,
e à minha amada esposa,
Sanny.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Paulo Calmon, pelas aulas excepcionais, dicas, ideias e, principalmente, amizade.

Aos Professores Carlos Batista, Luiz Guilherme e Graziela Teixeira, por participarem da minha banca.

À Prof^ª. Rebecca Abers, pelo carinho e, em nome dela, a todos os Professores do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, pelo companheirismo.

Ao meu chefe, Laerte Cleto, pelo apoio e amizade.

Ao meu antigo chefe, Igor Freitas, pelo apoio e amizade.

Àqueles que colaboraram com esta pesquisa, concedendo entrevista, dando ideias ou participando de alguma forma.

RESUMO

Este estudo investiga quais as características dos processos avaliativos contribuem para o seu uso e, ao mesmo tempo, identifica quais as influências da avaliação nos indivíduos, nos relacionamentos interpessoais e na organização. O trabalho busca, também, contribuir para o acúmulo e a sistematização do conhecimento a respeito da influência decorrente da avaliação de programas governamentais. Esta pesquisa é retrospectiva e está estruturada a partir de dois estudos de caso. O primeiro caso é composto pela avaliação dos projetos de pesquisa e desenvolvimento (P&D) em telecomunicações apoiados pelo Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), por intermédio da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), entre os anos de 2001 e 2007. O segundo caso é composto pelo ciclo de avaliação 2007-2008 do Programa Brasil Alfabetizado (PBA), sob responsabilidade do Ministério da Educação (MEC). A análise desses casos é construída a partir da Teoria Integrada da Influência, proposta por Kirkhart, e da Teoria da Influência da Avaliação, elaborada por Mark e Henry. Assim, após a realização de um conjunto de entrevistas com informantes das equipes de gestão e avaliação de ambos os casos estudados, esta pesquisa documenta a instalação de diversos mecanismos e resultados de médio e longo prazo decorrentes da influência da avaliação. Esse resultado ratifica a ideia de que a apropriação dos achados e do processo de avaliação pelos gestores dos programas avaliados tem característica mais intangível do que se esperava no passado. Outro achado importante é a identificação de algumas sequências de mecanismos e resultados como fruto da influência da avaliação, conforme proposto por Mark e Henry. Finalmente, os resultados desta pesquisa sugerem que a importância que a equipe de gestão do programa avaliado dá aos achados e ao próprio processo avaliativo representa componente diferencial importante em relação ao uso da avaliação.

Palavras-chave: Avaliação. Programa. Influência. Uso.

ABSTRACT

This study investigates which characteristics of evaluation processes contribute to use, and, at same time, identifies what are the influences of evaluation in individuals, in interpersonal relationships and in organizations. This work intends to contribute to the accumulation and the systematization of the knowledge about influence of public program evaluation. This research is retrospective and it's structured in two case studies. The first case is about the evaluation of the research and development (R&D) projects in telecommunications granted by Funttel, a federal fund, through Finep, a public enterprise, between 2001 and 2007. The second case is about the 2007-2008 evaluation cycle of Brasil Alfabetizado, a federal program under responsibility of Ministry of Education that aims to alphabetize people within fifteen years or more. The analysis of these cases is constructed based upon the Integrated Theory of Influence, proposed by Kirkhart, and the Theory of Evaluation Influence, elaborated by Mark and Henry. Therefore, after a series of interviews with informants within management and evaluation teams of both cases, this research documents the installation of various mechanisms and mid and long term outcomes resulting from evaluation influence. This result ratifies the idea that findings and evaluation process appropriation for program managers are more intangible than it was expected in the past. Another important result is the identification of some pathways of mechanisms and outcomes resulting from evaluation influence, in accordance with Mark and Henry proposition. Finally, the research findings suggest that the importance which the program management team gives to the findings and evaluation process represents itself a relevant component in evaluation use.

Keywords: Evaluation. Program. Influence. Use.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Tipologia das Avaliações de Programas a Partir dos Seus Propósitos.....	22
QUADRO 2 – Fatores de influência segundo Leviton e Hughes (1981).....	34
QUADRO 3 – Comparativo dos fatores propostos por Leviton e Hughes (1981) e Cousins e Leithwood (1986).	37
QUADRO 4 – Facilitadores, propriedades e valores.	38
QUADRO 5 – Comparativo entre os fatores propostos por Leviton e Hughes (1981), Cousins e Leithwood (1986) e Johnson (1998).....	40
QUADRO 6 – Comparativo entre os fatores propostos por Leviton e Hughes (1981), Cousins e Leithwood (1986), Johnson (1998) e Johnson <i>et al.</i> (2009).	43
QUADRO 7 – Padrões de Utilidade.....	46
QUADRO 8 – Padrões de Viabilidade.	47
QUADRO 9 – Padrões de Propriedade.	47
QUADRO 10 – Padrões de Acurácia.	48
QUADRO 11 – Padrões de <i>Accountability</i> da Avaliação.	48
QUADRO 12 – Conexão entre padrões de utilidade e fatores.	50
QUADRO 13 – Conexão entre padrões de viabilidade e fatores.	50
QUADRO 14 – Conexão entre padrões de propriedade e fatores.	50
QUADRO 15 – Conexão entre padrões de acurácia e fatores.....	51
QUADRO 16 – Conexão entre padrões de <i>accountability</i> e fatores.	51
QUADRO 17 – Relação entre fatores e padrões.	52
QUADRO 18 – Processos por nível de análise e tipo.	59
QUADRO 19 – Perfil dos entrevistados.	65
QUADRO 20 – Fatores investigados.	66
QUADRO 21 – Exemplo de questões apresentadas à equipe de avaliação e da codificação das respostas.	68
QUADRO 22 – Exemplo de questões apresentadas à equipe de gestão e da codificação das respostas.	68
QUADRO 23 – Exemplo de aderência ao padrão.....	69
QUADRO 24 – Exemplo de identificação de presença ou ausência dos fatores de influência.	69
QUADRO 25 – Série histórica da execução orçamentária do programa 8025.	72
QUADRO 26 – Qualificação dos entrevistados – Funttel.....	77
QUADRO 27 – Codificação – Utilidade – Funttel.....	81
QUADRO 28 – Codificação – Viabilidade – Funttel.....	82
QUADRO 29 – Codificação – Propriedade – Funttel.	82

QUADRO 30 – Codificação – Acurácia – Funttel.	83
QUADRO 31 – Codificação – <i>Accountability</i> – Funttel.	83
QUADRO 32 – Fatores de influência – Funttel.	85
QUADRO 33 – Codificação – Mecanismos/Resultados – Funttel.....	91
QUADRO 34 – Série histórica da execução orçamentária do PBA.....	94
QUADRO 35 – Evolução do analfabetismo de jovens e adultos no Brasil entre 2003 e 2009.	95
QUADRO 36 – Qualificação dos entrevistados – PBA.	99
QUADRO 37 – Codificação – Utilidade – PBA.	103
QUADRO 38 – Codificação – Viabilidade – PBA.	104
QUADRO 39 – Codificação – Propriedade – PBA.....	104
QUADRO 40 – Codificação – Acurácia – PBA.....	105
QUADRO 41 – Codificação – <i>Accountability</i> da Avaliação – PBA.....	106
QUADRO 42 – Fatores de influência – PBA.....	107
QUADRO 43 – Codificação - Mecanismos/Resultados – PBA.....	113
QUADRO 44 – Consolidação mecanismos/resultados– nível individual.	117
QUADRO 45 – Consolidação mecanismos/resultados – nível interpessoal.	117
QUADRO 46 – Consolidação mecanismos/resultados – nível coletivo.	117
QUADRO 47 – Consolidação – melhoria social.....	117

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Teoria Integrada da Influência.....	31
FIGURA 2 – Modelo teórico de uso da avaliação.	41
FIGURA 3 – Modelo lógico da avaliação de programas proposto por Cousins, Mark e Henry.	57
FIGURA 4 – Modelo de Mark e Henry.....	60
FIGURA 5 – Composição do Conselho Gestor do Funttel.	73
FIGURA 6 – Estrutura de Apoio ao Conselho Gestor do Funttel.	74
FIGURA 7 – Modelo Lógico do Programa de Inovação Tecnológica em Telecomunicações.	76
FIGURA 8 – Estrutura organizacional de apoio ao PBA.	94
FIGURA 9 – Evolução do analfabetismo de jovens e adultos no Brasil entre 2003 e 2009 (2003=100).	95
FIGURA 10 – Distribuição do analfabetismo por UF em 2009.....	96
FIGURA 11 – Modelo lógico do Programa Brasil Alfabetizado.	97

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

C&T – Ciência e Tecnologia.

CBT – Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962).

Ceale – Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita.

Cespe – Centro de Seleção e de Promoção de Eventos.

CGF – Conselho Gestor do Funttel.

DEAVE – Diretoria de Estudos e Acompanhamento das Vulnerabilidades Educacionais.

DEICT – Departamento de Indústria, Ciência e Tecnologia.

DOU – Diário Oficial da União.

DPCT – Departamento de Política Científica e Tecnológica.

DPEJA – Diretoria de Políticas da Educação de Jovens e Adultos.

EJA – Educação de Jovens e Adultos.

Finep – Financiadora de Estudos e Projetos.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Funttel – Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações.

GEOPI – Grupo de Estudos sobre Organização da Pesquisa e Inovação.

Ibope – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística.

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

IPM – Instituto Paulo Montenegro.

LGT – Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997).

MC – Ministério das Comunicações.

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia.

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

MEC – Ministério da Educação.

OGU – Orçamento Geral da União.

P&D – Pesquisa e Desenvolvimento.

PBA – Programa Brasil Alfabetizado.

SAF – Sistema de Administração Financeira do Funttel.

SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade.

SIAFI – Sistema de Administração Financeira do Governo Federal.

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais.

UnB – Universidade de Brasília.

Unicamp – Universidade Estadual de Campinas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	14
1.2 PROBLEMA.....	16
1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	16
1.4 OBJETIVOS.....	16
1.5 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA.....	17
1.6 ESTRUTURA DO TEXTO.....	18
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1 AVALIAÇÃO.....	19
2.1.1 TIPOLOGIA DA AVALIAÇÃO.....	21
2.2 USO DA AVALIAÇÃO.....	23
2.2.1 TIPOLOGIA DO USO.....	23
2.3 TEORIA INTEGRADA DA INFLUÊNCIA (KIRKHART, 2000).....	27
2.3.1 DIMENSÃO: FONTE (<i>SOURCE</i>).....	28
2.3.2 DIMENSÃO: INTENÇÃO (<i>INTENTION</i>).....	29
2.3.3 DIMENSÃO: TEMPO (<i>TIME</i>).....	30
2.4 FATORES INFLUENTES.....	31
2.4.1 LEVITON E HUGHES (1981).....	32
2.4.2 COUSINS E LEITHWOOD (1986).....	34
2.4.3 JOHNSON (1998).....	37
2.4.4 JOHNSON <i>ET AL.</i> (2009).....	42
2.4.5 FATORES APRESENTADOS POR OUTROS AUTORES.....	44
2.4.6 PADRÕES DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS.....	45
2.4.7 FATORES INFLUENTES E PADRÕES DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS.....	48
2.5 MENSURAÇÃO DA INFLUÊNCIA.....	53
2.6 TEORIA DA INFLUÊNCIA DA AVALIAÇÃO (MARK; HENRY, 2004).....	56
3 ARCABOUÇO METODOLÓGICO.....	61
3.1 DESENHO DA PESQUISA.....	61
3.2 COLETA DE DADOS.....	63
3.3 ANÁLISE DE DADOS.....	67
3.4 LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS.....	69
4 PROGRAMA DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA EM TELECOMUNICAÇÕES (FUNTTEL).....	71
4.1 DESCRIÇÃO DO CASO.....	71

4.1.1 OBJETIVOS DE CURTO PRAZO.....	74
4.1.2 OBJETIVOS INTERMEDIÁRIOS.....	74
4.1.3 OBJETIVOS DE LONGO PRAZO (MISSÃO DO PROGRAMA).....	75
4.1.4 PROCESSO AVALIATIVO.....	75
4.2 COLETA DE DADOS.....	77
4.3 ANÁLISE DOS DADOS.....	77
4.3.1 ADERÊNCIAS AOS PADRÕES DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS.....	77
4.3.2 FATORES DE INFLUÊNCIA.....	84
4.3.3 MENSURAÇÃO DA INFLUÊNCIA.....	86
5 PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO (PBA).....	92
5.1 DESCRIÇÃO DO CASO.....	92
5.1.1 PROCESSO AVALIATIVO.....	98
5.2 COLETA DE DADOS.....	98
5.3 ANÁLISE DE DADOS.....	99
5.3.1 ADERÊNCIA AOS PADRÕES DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS.....	99
5.3.2 FATORES DE INFLUÊNCIA.....	106
5.3.3 MENSURAÇÃO DA INFLUÊNCIA.....	108
6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	114
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	119
APÊNDICE A – Termo de Consentimento.....	124
APÊNDICE B – Roteiro – Equipe de Avaliação.....	126
APÊNDICE C – Roteiro – Equipe de Gestão.....	133

1 INTRODUÇÃO.

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

Esta pesquisa busca contribuir para o acúmulo e a sistematização do conhecimento a respeito da influência decorrente da avaliação de programas governamentais. Nesse sentido, este estudo visa construir uma composição harmônica a partir das literaturas sobre: (1) avaliação de programas governamentais; (2) fatores que influenciam o uso da avaliação; e (3) mecanismos e resultados da influência decorrente da avaliação. A pesquisa tem como estruturas basilares: (1) as teorias sobre os fatores que influenciam o uso da avaliação (LEVITON; HUGHES, 1981; COUSINS; LEITHWOOD, 1986; JOHNSON, 1998; JOHNSON *et al.*, 2009); (2) a Teoria Integrada da Influência (KIRKHART, 2000), que fornece o arcabouço teórico necessário para entender a influência da avaliação sob uma perspectiva multidimensional; e, por fim, (3) a Teoria da Influência da Avaliação (MARK; HENRY, 2004), que aplica o instrumento de modelagem lógica à avaliação de programas no intuito de entender a influência, a partir dos mecanismos e resultados da avaliação.

Este estudo pretende investigar quais os fatores que influenciam o uso da avaliação e em que medida se dá essa influência sob os pontos de vista individual, interpessoal e coletivo. De outro modo, busca-se averiguar as características dos processos avaliativos que contribuem para o seu uso e, ao mesmo tempo, identificar quais as influências decorrentes da avaliação nos indivíduos, nos relacionamentos interpessoais e na organização.

Esta pesquisa é retrospectiva e está estruturada a partir de dois estudos de caso. O primeiro caso é composto pela avaliação dos projetos de pesquisa e desenvolvimento (P&D) em telecomunicações apoiados pelo Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), por intermédio da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), entre os anos de 2001 e 2007. O Funttel é materializado no Orçamento Geral da União (OGU) por intermédio do programa de Inovação Tecnológica em Telecomunicações, cuja execução orçamentária é de responsabilidade do Ministério das Comunicações (MC). A avaliação estudada foi executada, entre 2006 e 2008, pelo Grupo de Estudos sobre Organização da Pesquisa e Inovação (GEOPI) do Departamento de Política Científica e Tecnológica (DPCT) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Trata-se da única iniciativa, até então, de verificação da efetividade do programa de Inovação Tecnológica em Telecomunicações e da

aplicação de recursos do Funttel. É, portanto, uma prática avaliativa isolada e não sistematizada. Entre as justificativas pela escolha do caso estão: (1) o fato de que a avaliação do Funttel é uma prática avaliativa não sistematizada; (2) a importância do setor de telecomunicações para o desenvolvimento econômico e social do País; e (3) a quase inexistência de pesquisas sobre a influência da avaliação de programas de ciência e tecnologia (C&T).

O segundo caso é composto pelo ciclo de avaliação 2007-2008 do Programa Brasil Alfabetizado (PBA), programa sob responsabilidade do Ministério da Educação (MEC). O PBA tem como objetivo principal a alfabetização de jovens de 15 anos ou mais e adultos, permitindo que eles possam ser beneficiados pelas demais ações que compõem o sistema de educação de jovens e adultos (EJA). O PBA possui um sistema estruturado de avaliação desde 2005. Esse sistema de avaliação é coordenado, atualmente, pela Diretoria de Estudos e Acompanhamento das Vulnerabilidades Educacionais (DEAVE), unidade subordinada à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) do MEC. O ciclo de avaliação 2007-2008 foi executado externamente pelas seguintes organizações: (1) o Instituto Paulo Montenegro (IPM), vinculado ao Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope); (2) o Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (Ceale), vinculado à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); (3) o Centro de Seleção e de Promoção de Eventos (Cespe), vinculado à Universidade de Brasília (UnB); e (4) o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia federal vinculada ao MEC. Os resultados dos ciclos de avaliação são destinados à Diretoria de Políticas da Educação de Jovens e Adultos (DPEJA), unidade responsável pela gestão e execução do PBA e também subordinada à SECAD. O PBA foi selecionado para estudo em decorrência dos seguintes fatores: (1) o fato de que a avaliação do programa é sistematizada e vem ocorrendo desde 2005; (2) a importância do setor educacional, em especial da alfabetização de jovens e adultos, no processo de transformação social do País em uma nação desenvolvida; e (3) o fato de ser um programa social, em contraposição a um programa de C&T.

1.2 PROBLEMA.

Ao investigar o tema avaliação e sua influência, pergunta-se quais os fatores que influenciam o uso da avaliação de programas governamentais e em que medida os sistemas estruturados ou as práticas não sistematizadas de avaliação de programas têm influenciado indivíduos, relações interpessoais e organizações.

1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.

Esta pesquisa se limita ao estudo dos fatores que influenciam o uso e da influência decorrente dos seguintes processos avaliativos: (1) a avaliação dos projetos de P&D em telecomunicações apoiados com recursos do Funttel; e (2) o ciclo de avaliação 2007-2008 do PBA.

1.4 OBJETIVOS.

Esta pesquisa se destina a investigar os fatores que influenciam o uso da avaliação de programas no Governo Federal, bem como mapear as influências decorrentes da avaliação nos indivíduos, nos relacionamentos interpessoais e na organização.

O alcance deste objetivo final depende diretamente da consecução dos seguintes objetivos específicos:

- Organizar e sistematizar o arcabouço teórico sobre os fatores que influenciam o uso da avaliação;
- Organizar e sistematizar o arcabouço teórico sobre os mecanismos e resultados da influência da avaliação;
- Identificar os principais atores envolvidos nos processos de avaliação investigados;
- Identificar os fatores presentes nas avaliações estudadas;

- Identificar os mecanismos e resultados da influência das avaliações estudadas;
- Verificar em que medida a Teoria Integrada da Influência, proposta por Kirkhart (2000), pode ser aplicada à influência decorrente das avaliações estudadas; e
- Verificar em que medida a Teoria da Influência da Avaliação, proposta por Mark e Henry (2004), descreve satisfatoriamente os mecanismos e resultados da influência das avaliações estudadas.

1.5 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA.

A avaliação de programas governamentais e sua influência na gestão e execução desses programas têm se apresentado como um dos temas recorrentes de pesquisa nos campos de conhecimento da Ciência Política, da Administração Pública e da Psicologia Social, entre outros. Alguns autores importantes, como Carol Weiss, Michael Patton, Hallie Preskill, Jean King, Karen Kirkhart, Melvin Mark, Gary Henry e Burke Johnson, têm se debruçado, há pelo menos quarenta anos, sobre a temática da avaliação e sua influência. No que tange à Ciência Política, o estudo sobre a influência da avaliação é importante no entendimento e no aperfeiçoamento das ações do Estado e de entidades não estatais que desempenham papel relevante nos processos que visam a melhoria das condições sociais da população.

Ao mesmo tempo em que há uma evolução dos métodos de avaliação de programas, a percepção sobre a influência decorrente da avaliação também tem se tornado mais sofisticada. Nesse sentido, a avaliação tem sido enxergada por diversos autores como um instrumento que fornece importantes subsídios à correção de rumos, à reformulação do programa, e ao processo de aprendizagem organizacional. Assim, a discussão desloca-se do campo meramente metodológico, de como fazer a avaliação, e foca em questões relativas aos benefícios sociais oriundos da avaliação.

1.6 ESTRUTURA DO TEXTO.

Esta dissertação está estruturada em capítulos. O Capítulo 2 descreve o arcabouço teórico que forneceu os conceitos, definições e outros importantes subsídios para a realização desta pesquisa. O Capítulo 3 apresenta o arcabouço metodológico utilizado, incluindo o desenho, os métodos de coleta e análise de dados da pesquisa. Os Capítulos 4 e 5 apresentam detalhes dos casos estudados, os resumos dos processos de coleta de dados e as análises realizadas. Finalmente, o Capítulo 6 sintetiza a análise comparada dos casos estudados, apresenta as conclusões, assim como as recomendações para futuras investigações.

2 REFERENCIAL TEÓRICO.

2.1 AVALIAÇÃO.

O termo “avaliação” é bastante genérico e, portanto, possui vários significados. Nesse sentido, Weiss (1998, p. 3, tradução nossa) já afirmava que:

Avaliação é uma palavra elástica que se adapta para cobrir julgamentos de diversos tipos. O que todos os usuários do termo têm em comum é a noção de julgamento de mérito. Alguém está examinando e pesando um determinado fenômeno (uma pessoa, uma coisa, uma ideia) em relação a padrões implícitos ou explícitos.

As avaliações de interesse desta pesquisa são aquelas voltadas à investigação de um tipo particular de fenômeno: as avaliações de programas governamentais.

A avaliação, no setor público, surge a partir da necessidade de se analisar os custos e as vantagens decorrentes de ações governamentais complexas. Posteriormente, em função do ciclo de reforma da Administração Pública, ocorrida em vários países em meados dos anos 80, a avaliação passou a desempenhar outro papel. Nesse novo contexto, a avaliação vem ao encontro do interesse social, visando a melhoria das condições sociais. Weiss (1998, p. 5, tradução nossa) complementa:

A avaliação é um empreendimento de natureza prática, desenhada para ajudar a fazer programas funcionarem melhor e a alocar recursos em melhores programas. Os avaliadores esperam que as pessoas investidas de autoridade para usar os resultados da avaliação tomem ações inteligentes. Eles têm satisfação em contribuir para a melhoria social.

A partir da ideia de contribuir para a melhoria social, a avaliação pode ser definida como:

[...] um questionamento sistemático da operação ou dos resultados de um programa ou política, tomando como base um conjunto de padrões implícitos ou explícitos, visando contribuir para o seu aperfeiçoamento. (WEISS, 1998, p. 4, tradução nossa)

Nesse mesmo diapasão, Rua (1998) conceitua que a avaliação formal é um julgamento sistemático dos processos ou dos produtos de uma política, programa ou projeto, tendo como

referência critérios explícitos, a fim de contribuir para o seu aperfeiçoamento, a melhoria do processo decisório, o aprendizado institucional ou o aumento da *accountability*.

A Enciclopédia da Avaliação ostenta que:

Avaliação é um processo de questionamento aplicado, visando a coleta e a síntese de evidências, que culmina em conclusões sobre o estado das relações, valores, mérito, significância ou qualidade de um programa, produto, pessoa, política, proposta ou plano. Conclusões elaboradas a partir de avaliações englobam tanto aspectos empíricos (que algo é o caso), quanto aspectos normativos (julgamento sobre o valor de algo). Essa característica de julgamento valorativo é que distingue avaliação de outros tipos de questionamento, como a pesquisa científica básica, a epidemiologia clínica, a investigação jornalística ou a pesquisa de opinião pública. (FOURNIER, 2005 *apud* PATTON, 2008, p. 4, tradução nossa).

Patton (2008, p. 39, tradução nossa) define que:

A avaliação de programa é um processo de coleta sistemática de informações sobre as atividades, características e resultados de programas visando fazer julgamentos sobre o programa, aperfeiçoar ou desenvolver a sua efetividade, subsidiar decisões a respeito de programas no futuro, ou aumentar o nível de conhecimento.

Segundo Balthasar e Rieder (2000), a avaliação é um processo de *feedback* que permite a conexão entre: (1) produtos, resultados e impactos de políticas, programas e projetos; e (2) as estruturas de conhecimento que foram determinantes na sua formulação ou planejamento. Nesse contexto, é imprescindível atentar para algumas importantes características do processo de formulação de políticas públicas: (1) se materializa por meio do diálogo contínuo entre governo e sociedade, cujo nível varia de sociedade para sociedade e em sociedades mais democráticas, se estabiliza a partir de patamares maiores de interação; (2) é ancorado na concorrência entre visões distintas sobre temas políticos relevantes (*policy issues*); (3) se baseia em trocas constantes de argumentos; (4) é, predominantemente, instável, ou seja, está sujeito a alterações e extensões; e (5) é marcado por certa igualdade de condições entre conhecimento científico (*know-why*) e conhecimento prático (*know-how*).

Em geral, esse processo de retroalimentação qualificada, que se materializa por intermédio da avaliação, visa contribuir para o aperfeiçoamento ou para o julgamento do mérito de política ou programa. Entretanto, não se pode esquecer que a avaliação permite, em última instância, a elevação do nível de conhecimento científico ou prático sobre os temas estudados ou mesmo sobre áreas correlatas do saber humano.

Nesse mesmo sentido, Newcomer, Hatry e Wholey (2004) afirmam que a avaliação, para ser útil e compensar seu custo, não deve se preocupar apenas em julgar os resultados de um programa, mas contribuir para o seu aperfeiçoamento.

As avaliações de interesse desta pesquisa são aquelas que, além de buscar contribuir para o aperfeiçoamento de programas, para o acúmulo de conhecimento teórico e empírico, e, indiretamente, para a melhoria das condições sociais, fazem uso de métodos de pesquisa empírica, na intenção de fornecer julgamentos mais sistemáticos e acurados, a partir de critérios e padrões bem definidos.

2.1.1 TIPOLOGIA DA AVALIAÇÃO.

O escopo e os métodos de avaliação diferem de acordo com o escopo e as características da avaliação. A avaliação pode ser retrospectiva (*ex-post*), quando produz informações a respeito de programas já implementados; a meio caminho (corrente), quando se presta a monitorar iniciativas em pleno estágio de implementação; ou prospectiva (*ex-ante*), quando o objetivo é subsidiar o processo de formulação de políticas públicas e o planejamento de programas ou projetos (RUA, 1998).

A partir das obras de Weiss (1998), Patton (2008) e Mark, Henry e Julnes (2000), Serpa (2010, p. 32-33) sintetizou uma tipologia da avaliação a partir dos seus propósitos. O Quadro 1 apresenta essa síntese.

Em função da síntese apresentada por Serpa e seguindo as categorias propostas por Patton (2008), as avaliações são tipificadas em relação aos seus propósitos, no âmbito desta pesquisa, a partir das seguintes categorias: (1) formativas; (2) somativas; (3) desenvolvimentistas; (4) para produção de conhecimento; (5) para *accountability*; e (6) para monitoramento.

As avaliações também podem ser realizadas internamente ou externamente. As avaliações são internas quando são realizadas por um conjunto de pessoas que integram a própria organização responsável pelo programa. As avaliações são externas quando são executadas por outras organizações. Segundo Weiss (1988), há vantagens e desvantagens em ambos os modelos, mas alguns fatores devem ser levados em consideração na escolha uma determinada abordagem, são eles: (1) habilidades e conhecimentos da equipe de avaliação; (2) objetividade dos avaliadores em relação à interpretação não enviesada dos achados; (3)

capacidade dos avaliadores em compreender o programa; (4) potencial de uso; e (5) autonomia da equipe de avaliação.

QUADRO 1 - Tipologia das Avaliações de Programas a Partir dos Seus Propósitos.

Tipologia das Avaliações de Programas a Partir dos Seus Propósitos		
Weiss	Patton	Mark, Henry e Julnes
Corrigir o curso de um programa ou política com vistas a obter melhorias nos processos de execução.	Avaliações formativas - orientadas para o aperfeiçoamento, melhoria da qualidade, aprendizado organizacional e aperfeiçoamento contínuo.	Aperfeiçoamento de programas e organizações.
Documentar a história do programa de forma a contribuir para a sua compreensão e influenciar decisões futuras.		
Influenciar o comportamento dos executores por intermédio da ênfase nos objetivos do programa.		
Verificar o alcance dos objetivos com vistas à continuação, expansão ou institucionalização de um programa-piloto; assim como corte, finalização ou abandono de programa em execução.	Avaliações somativas - orientadas para julgamento de mérito e valor.	Julgamento do mérito e valor
Escolher a melhor alternativa, dentre várias opções, para implementar ações/medidas.		
Testar novas ideias sobre determinado programa	Avaliações desenvolvimentistas - orientadas para mudanças emergentes, inovações e transformações de processos.	Desenvolvimento de conhecimento
Compreender a intervenção social	Avaliações para produção de conhecimento - orientadas para identificar, através dos achados, os caminhos para a efetividade.	
Promover a <i>accountability</i>	<i>Accountability</i> - orientadas para explicar e justificar quão bem os recursos são gerenciados e se os resultados desejados são obtidos de forma eficiente.	Conformidade e Identificação de falhas
Contribuir como <i>feedback</i> para os executores disponibilizando informações sobre o andamento de determinado programa.	Monitoramento - orientadas para o acompanhamento da implementação com vistas a identificar tempestivamente os problemas (indicadores de desempenho e sistemas de monitoramento).	

Fonte: adaptado de (SERPA, 2010, p. 32-33).

2.2 USO DA AVALIAÇÃO.

O problema do uso da avaliação vem de longa data. No início da década de 70, ainda no século passado, Weiss sugeria que a avaliação exercia pouca influência sobre os processos de tomada de decisão relativos a programas governamentais. Na mesma linha, outros autores, estudiosos do tema da avaliação, proclamaram que elas não estavam sendo utilizadas pelos tomadores de decisão e, assim, não estavam contribuindo para o aperfeiçoamento das políticas e dos programas governamentais. Esse momento histórico ficou conhecido como a “crise da avaliação” e significou uma redução no montante e no fluxo de recursos financeiros destinados à realização de processos avaliativos (PATTON, 2008).

Desde então, diversas pesquisas sobre o uso da avaliação têm sido realizadas e os resultados teóricos vêm evoluindo até os dias de hoje. Um dos pilares que suportam a evolução teórica sobre o uso da avaliação é a expansão do próprio conceito.

Johnson *et al.* (2009, p. 378, tradução nossa) definiram o uso da avaliação como “a aplicação do processo, dos produtos ou achados da avaliação para produzir um efeito.”. E mais, afirmaram que “os acadêmicos agora vêm as avaliações como tendo [, também,] influência intangível sobre indivíduos, programas e comunidades.” (JOHNSON *et al.*, 2009, p. 378, tradução nossa).

O núcleo conceitual comum a quase todas as correntes teóricas inclui as seguintes categorias de uso: instrumental, conceitual e simbólico. Inicialmente, essas categorias focavam no uso a partir, exclusivamente, dos achados ou resultados da avaliação. No entanto, mais recentemente, alguns teóricos passaram a defender que o uso pode se dar, também, a partir do próprio envolvimento dos gestores do programa no processo avaliativo.

2.2.1 TIPOLOGIA DO USO.

O uso instrumental da avaliação ocorre quando, em decorrência dos resultados obtidos ou do próprio processo de avaliação, há alteração direta do programa ou do processo de tomada de decisão ou, ainda, dos procedimentos organizacionais. Assim, o uso instrumental encerra uma ação direta intrinsecamente associada aos achados ou ao processo de avaliação. Para Johnson *et al.*, (2009, p. 378, tradução nossa), “o uso instrumental se refere a instâncias

onde alguém usou o conhecimento decorrente da avaliação diretamente.”. Para Rich (1977 *apud* LEVITON; HUGHES, 1981, p. 528, tradução nossa), o uso instrumental engloba “aqueles casos nos quais os participantes citaram e puderam documentar [...] o modo específico de como a pesquisa foi utilizada para os propósitos de tomada de decisão ou resolução de problema”. Nesse diapasão, Leviton e Hughes (1981), baseados em evidências obtidas por outros pesquisadores, expuseram a dificuldade em relacionar as informações decorrentes da avaliação às decisões tomadas.

O uso conceitual da avaliação, ou *enlightenment*, se dá quando há impacto indireto sobre o objeto avaliado em virtude do aumento do nível de conhecimento existente. Assim, o uso conceitual corresponde à ocorrência de impacto cognitivo derivado de entendimentos e reflexões que não determinam, necessariamente, qualquer mudança direta no comportamento observado. Para Johnson *et al.*, (2009, p. 378, tradução nossa), “o uso conceitual se refere a casos onde nenhuma ação direta foi tomada, mas onde o entendimento das pessoas foi afetado.”. Rich (1977 *apud* LEVITON; HUGHES, 1981, p. 528, tradução nossa) o caracterizou como o processo de “influenciar o pensamento do formulador de política pública, sem fornecer informação para nenhum uso específico ou documentado”.

O uso simbólico, político ou persuasivo está associado ao papel que os achados da avaliação ou o processo desempenham na defesa ou na argumentação de variadas posições no âmbito do debate político. Nesse diapasão, o uso simbólico da avaliação se dá por intermédio do convencimento de pessoas a apoiar uma determinada posição ou na defesa substantiva de uma posição já tomada a priori. Para Johnson *et al.*, (2009, p. 378, tradução nossa), “o uso simbólico se refere a exemplos onde uma pessoa usa a mera existência da avaliação, ao invés de qualquer aspecto de seu resultado, para persuadir ou convencer.”. Para Leviton e Hughes (1981, p. 528, tradução nossa), o uso simbólico envolve influência interpessoal e é definido como o processo de “utilizar evidências da avaliação para tentar convencer outros a apoiar uma determinada posição política ou defendê-la de ataque”. Para Johnson (1998, p. 94, tradução nossa), o uso simbólico é:

[...] aquele em que os indivíduos usam a informação decorrente da avaliação na consecução de interesses políticos próprios. [...] Dois tipos relacionados são o uso legitimador, quando se utiliza a avaliação para justificar decisões previamente tomadas; e o uso persuasivo, quando se usa para a avaliação com parte do processo político na intenção de apoiar determinadas questões ou persuadir pessoas a agir.

Sobre os inter-relacionamentos entre os diferentes tipos de uso, Leviton e Hughes reconheceram que o uso conceitual pode levar a um uso instrumental no futuro. No entanto, ressaltaram a dificuldade de correlacionar as decisões tomadas a fontes específicas de informação. Nesse sentido, os autores sugeriram¹ que:

[...] os problemas [...] são especificados gradualmente no tempo, e decisões são eventualmente tomadas a partir de um conjunto integrado de informações oriundas de diversas fontes. Nesse sentido, é difícil determinar em que ponto o uso conceitual termina e o uso instrumental começa. (LEVITON; HUGHES, 1981, p. 531, tradução nossa).

Nessa mesma linha, Weiss (1984 *apud* JOHNSON, 1998, p. 95, tradução nossa) aponta que “ocorre pouco uso instrumental [das avaliações]. [...] Ela afirma que boa parte do uso se dá por meio do chamado *enlightenment*. [...] Este importante tipo de uso é difícil de medir porque é [de natureza] conceitual, [e, portanto,] intangível”.

Ainda sobre a inter-relação entre os vários tipos de uso, Leviton e Hughes sugeriram que a avaliação pode ser vista como uma espécie de trabalho de referência que admite múltiplos usos e reusos, inclusive voltados à consecução de propósitos distintos. No entanto, especificamente em relação ao uso instrumental, os autores ressaltaram que ele não se materializa na ausência de uma decisão importante pendente. Assim, Leviton e Hughes sugeriram que os ciclos de tomada de decisão burocrática ou de revisão de políticas públicas determinassem o tipo de uso a ser conferido à avaliação.

Diversas outras categorias de uso são identificadas na literatura. Entre elas, vale a pena citar as categorias propostas por Greene (1988 *apud* Kirkhart, 2000), que identifica influências específicas decorrentes do processo. Para o autor, essas influências são diferentes daquelas oriundas dos resultados da avaliação. Para Greene, o processo de avaliação pode influenciar, de forma exclusiva, as dimensões cognitiva, afetiva e política.

O uso cognitivo se refere às mudanças de entendimento proporcionadas pelas discussões, reflexões e análises dos problemas inseridos no próprio processo de avaliação. A dimensão cognitiva tem como foco principal a elevação do nível de conhecimento entre os seus participantes (GREENE, 1988 *apud* KIRKHART, 2000).

A influência afetiva tem a ver com os sentimentos individuais e coletivos a respeito de valor que derivam do processo de avaliação (GREENE, 1988 *apud* KIRKHART, 2000).

¹ A sugestão dos autores é específica em relação a governos.

Kirkhart (2000, p. 10, tradução nossa) dá exemplos desses sentimentos: “sentimentos sobre a avaliação, sentimentos sobre o programa em si”.

Finalmente, o uso político se refere ao uso do processo avaliativo no intuito de “criar novos diálogos, chamar a atenção para problemas sociais ou influenciar a dinâmica de poder e privilégios inserida ou em torno do objeto da avaliação.” (KIRKHART, 2000, p. 10, tradução nossa).

Johnson (1998) também chamou a atenção para o uso decorrente do processo. No entanto, o autor não apresentou categorias específicas de uso dessa fonte de influência. De modo contrário, ele se limitou a apresentá-lo como uma categoria de uso adicional às já tradicionais: instrumental, conceitual e simbólico. Assim, para o autor:

O uso no processo significa mudanças comportamentais ou cognitivas em pessoas em decorrência da sua participação em processos avaliativos, como resultado de aprendizado experimental e reflexão. (JOHNSON, 1998, p. 94, tradução nossa).

Na mesma linha, Patton (1997, p. 90) define uso no processo como:

[...] mudanças individuais no pensamento e no comportamento e mudanças nos procedimentos e na cultura de programas ou organizações que ocorrem entre aqueles envolvidos na avaliação como um resultado do aprendizado que ocorre durante o processo de avaliação.

Apesar de apresentar as categorias propostas por Greene e de reconhecer a existência de outras categorias propostas por outros autores especializados na temática do uso da avaliação, esta pesquisa se limita a utilizar o núcleo comum composto pelas categorias: instrumental, conceitual e simbólico. Essa abordagem parte do entendimento de que as categorias tradicionais do núcleo comum englobam as demais categorias propostas. Além disso, mais adiante, essa tipologia de uso será detalhada a partir da ideia de mecanismos e resultados, que compõe o arcabouço teórico proposto por Mark e Henry (2004) na Teoria da Influência da Avaliação. Da mesma forma, o uso decorrente do processo não é considerado, no âmbito desta pesquisa, como uma categoria de uso específica, mas como uma fonte alternativa de influência. Esse entendimento coaduna com a Teoria Integrada da Influência proposta por Kirkhart (2000), cujo detalhamento será apresentado a seguir.

2.3 TEORIA INTEGRADA DA INFLUÊNCIA (KIRKHART, 2000).

Esta seção é uma compilação de citações diretas e indiretas do artigo de Kirkhart (2000) que apresenta a Teoria Integrada da Influência, devidamente entremeada por citações de outros autores e colaborações próprias.

Em 1980, Carol Weiss sugeriu a mudança do termo “utilização” para o termo “uso”. Para Weiss o termo “utilização” se restringia apenas a uma aplicação episódica e instrumental da avaliação. Kirkhart, no entanto, não somente discordou que o termo “uso” solucionasse o problema de imagem diagnosticado por Weiss, como também avaliou que ambos os termos conferiam um caráter simplesmente unidimensional à influência decorrente da avaliação (KIRKHART, 2000, p. 7-8). Na mesma linha, Preskill e Torres (2000, p. 25, tradução nossa) afirmaram que “as perspectivas tradicionais não dão conta dos objetivos mais transformativos presentes em diversas abordagens mais contemporâneas sobre avaliação”. Kirkhart (2000) sugeriu, então, nova mudança terminológica de “uso” para “influência”. Assim, a autora ressaltou que:

O termo ‘influência’ (a capacidade e o poder de pessoas ou coisas para produzir efeitos em outros por meios indiretos ou intangíveis) é mais amplo que o termo ‘uso’, produzindo um arcabouço teórico com o qual é possível investigar efeitos que são multidirecionais, incrementais, não intencionais, e não instrumentais, além daqueles que são unidirecionais, episódicos, intencionais e instrumentais (os quais são bem representados pelo termo ‘uso’). (KIRKHART, 2000, p. 7, tradução nossa).

A autora, então, sintetizou uma Teoria Integrada da Influência, que concebe a influência da avaliação a partir de três dimensões: fonte, intenção e tempo. É importante ressaltar que as dimensões são quantificadas em níveis arbitrários de influência apenas visando facilitar o seu entendimento. Entretanto, as dimensões fonte, intenção e tempo podem ser representadas mais realisticamente por meio de um *continuum* que reflita as áreas cinza de intersecção entre os diversos níveis influência arbitrados.

A Teoria Integrada da Influência, proposta por Kirkhart, contribui para a teoria, a prática e o estudo da avaliação por que: (1) torna mais claro o debate sobre o uso da avaliação, pois fornece um arcabouço teórico capaz de incorporar diferentes paradigmas e a encorajar uma revisão e uma síntese terminológica; (2) permite o mapeamento da influência exercida no contexto de uma avaliação específica; (3) possibilita o acompanhamento dos padrões de

evolução da influência exercida a partir de uma avaliação específica no decorrer do tempo; (4) viabiliza um entendimento maior sobre uso e não uso da avaliação; (5) aumenta a validade dos estudos sobre influência, pois permite uma especificação mais clara das variáveis dependentes e uma focalização do estudo em determinada dimensão de influência; (6) facilita meta-análise dos estudos sobre influência; (7) viabiliza um mapeamento da evolução teórica sobre avaliação, pois fornece um modelo capaz de propiciar um entendimento mais claro sobre uma determinada abordagem teórica; (8) possibilita comparar teorias sobre avaliação; e (9) dá suporte à construção teórica mais elaborada (KIRKHART, 2000, p. 18-20).

2.3.1 DIMENSÃO: FONTE (*SOURCE*).

A dimensão fonte está relacionada ao agente que dá origem à mudança ou ao marco inicial do processo de mudança. Fonte é o agente ou marco que, se presume, “exerce poder ou influência sobre indivíduos, organizações ou comunidades mais amplas de tomada de decisão” (KIRKHART, 2000, p. 9, tradução nossa). Essa fonte, no modelo de Kirkhart, pode ser os resultados da avaliação ou o próprio processo avaliativo.

2.3.1.1 Nível: Influência Decorrente dos Resultados (*Results-Based Influence*).

Tipo de influência que se materializa por intermédio do uso de quaisquer informações associadas aos produtos ou resultados, intermediários ou finais, da avaliação.

2.3.1.2 Nível: Influência Decorrente do Processo (*Process-Based Influence*).

O próprio processo de condução da avaliação pode se apresentar como uma fonte relevante de influência. Embora o processo de avaliação tenha surgido na literatura especializada apenas como um meio para facilitar o uso dos resultados da avaliação (GREENE, 1988 *apud* KIRKHART, 2000), textos mais recentes (PATTON, 1997) têm posicionado a influência decorrente do processo avaliativo de modo diferenciado daquela oriunda dos resultados. Segundo Patton (1997, p. 88, tradução nossa), “os modos nos quais [os usuários alvo] são engajados nos processos de avaliação podem ser úteis independentemente dos resultados que possam emergir desses processos”.

Para Johnson (1998, p. 94, tradução nossa):

O uso no processo envolve aprender a pensar como um avaliador [P]ode determinar resultados de longo prazo, por meio do aperfeiçoamento de habilidades, aprimoramento da comunicação, melhoria no processo de tomada de decisão, uso de procedimentos de avaliação, mudanças na organização e aumento da confiança e senso de propriedade em relação aos produtos da avaliação.

Patton (1997 *apud* CHENG, 2006, p. 12) sugeriu que a influência decorrente do processo de avaliação pode se manifestar por meio dos seguintes mecanismos: (1) consecução de entendimentos comuns; (2) apoio e reforço à intervenção proposta pelo programa; (3) aumento do engajamento, da autodeterminação e do sentimento de posse em relação ao programa; e (4) desenvolvimento do programa e da organização.

2.3.2 DIMENSÃO: INTENÇÃO (*INTENTION*).

Esta dimensão tem a ver com a extensão no qual há ou não intenção de exercer um determinado tipo de influência por meio da avaliação. “Refere-se ao grau no qual a influência é propositalmente direcionada, conscientemente reconhecida e planejada.” (KIRKHART, 2000, p. 11, tradução nossa). Nesse sentido, a intenção pode, ou não, estar explícita no objetivo da avaliação, na teoria utilizada ou, quando houver, no instrumento pactual que regula o processo avaliativo. Por outro lado, influências não intencionadas mantêm relação com impactos não previstos da avaliação em indivíduos e sistemas, geralmente, por meio de fluxos inesperados. É importante perceber que qualquer avaliação pode conter componentes intencionais, não intencionais ou ambos. Segundo Kirkhart (2000, p. 11, tradução nossa), “no âmbito de outras teorias sobre o uso [da avaliação], [a intencionalidade] marca a fronteira entre o uso e o não uso da avaliação”.

A questão central da dimensão “intenção” é: “quais são as intenções do avaliador, do cliente, e de outros importantes *stakeholders*, no que tange à influência a ser exercida pela avaliação?” (KIRKHART, 2000, p. 11, tradução nossa). Para Kirkhart (2000, p. 11-12), é possível desconstruir a intencionalidade em três componentes: (1) tipo de influência desejada ou antecipada (meio); (2) quem é para ser influenciado (objeto); e (3) as pessoas, os processos, e os achados que se espera que exerçam influência (sujeito).

2.3.2.1 Nível: Influência Intencionada (*Intended Influence*).

Nesse nível, há intenção clara de exercer influência por meio do processo avaliativo ou a partir dos resultados produzidos. Fica, portanto, estabelecido um mapeamento direto entre a intenção e a influência exercida, o que materializa a noção de utilização primária propugnada por Patton (PATTON, 1997, 2008): *intended use by intended users*. É relevante notar que nem sempre as intenções são publicamente manifestadas.

2.3.2.2 Nível: Influência Não Intencionada (*Unintended Influence*).

É a influência exercida sobre programas e sistemas de modo não antecipado, por fluxos não previstos. É preciso perceber que a influência não intencionada abrange um escopo maior de relações e interações do que aquela exercida de modo intencionado sobre um determinado público alvo.

2.3.3 DIMENSÃO: TEMPO (*TIME*).

A dimensão tempo se refere a períodos cronológicos ou a períodos definidos em relação às próprias etapas do processo de avaliação, nos quais a influência surge, existe, ou persiste. A influência possui natureza dinâmica e, nesse sentido, pode se apresentar por intermédio de diferentes dimensões e níveis em diferentes períodos cronológicos ou etapas do processo avaliativo. É importante frisar que a visão mais contemporânea sobre o uso da avaliação, no que tange à sua dimensão temporal, é calcada no conceito de processo contínuo, em detrimento das ideias de instância discreta e de evento de uso, preponderantes no passado. Ao invés de um ponto discreto no tempo, o uso da avaliação é por si só um processo.

2.3.3.1 Nível: Influência Imediata (*Immediate Influence*).

Trata-se da influência que ocorre ou é visível em concomitância com o próprio processo avaliativo. Engloba aquela influência precoce que acaba por determinar efeitos relevantes no longo prazo ou impactos cumulativos através do tempo, bem como aqueles efeitos de curto prazo que não têm reflexos a posteriori.

2.3.3.2 Nível: Influência de Final de Ciclo (*End-of-Cycle Influence*).

O foco é na influência surgida na conclusão de um ciclo ou ao final do processo de avaliação. Inclui a influência decorrente dos achados da avaliação, como também aquela proveniente do próprio processo avaliativo.

2.3.3.3 Nível: Influência de Longo Prazo (*Long-Term Influence*).

“A influência de longo prazo captura os efeitos que não podem ser sentidos por um período de tempo ou aqueles que evoluem no decorrer do tempo por meio de um impacto de natureza estendida.” (Kirkhart, 2000, p. 16, tradução nossa).

A Figura 1 apresenta uma síntese das dimensões apresentadas por Kirkhart.

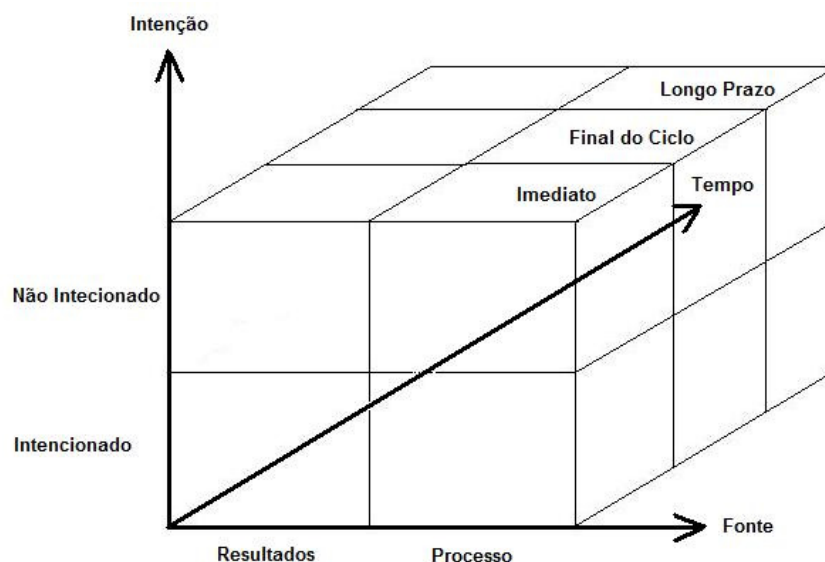


FIGURA 1 – Teoria Integrada da Influência.
Fonte: adaptado de (KIRKHART, 2000, p.8).

2.4 FATORES INFLUENTES.

A identificação dos fatores que influenciam o uso da avaliação é uma temática na qual diversos autores vêm se dedicando nos últimos anos. Entre eles, é possível citar os trabalhos de Leviton e Hughes (1981), Cousins e Leithwood (1986), Johnson (1998) e Johnson *et al.* (2009), que estudaram especificamente esses fatores de influência por meio da revisão da

literatura ou da pesquisa empírica existente sobre o tema em cada período. Não se pode deixar de fora, as referências centrais do campo da avaliação, representadas por Weiss (1998) e Patton (2008). É importante citar, também, a pesquisa desenvolvida por Serpa (2010), que visou a sistematização do arcabouço teórico sobre o uso da avaliação e a institucionalização da função avaliação no Brasil. Da mesma forma, merecem menção as pesquisas realizadas por Barrios (1986) e Cheng (2006), que, com a mesma intenção desta pesquisa, tentaram identificar, por intermédio de estudos de caso, quais fatores influenciaram o uso da avaliação em contextos específicos. Finalmente, é preciso citar o trabalho de Balthasar (2009), cuja pesquisa visou identificar os fatores de influência a partir do estudo de mais de 300 avaliações de programas executadas no âmbito da administração pública federal da Suíça.

Inicialmente, é imprescindível recuperar o aviso dado por Barrios (1986):

Numerosos estudos têm sido publicados destacando, cada um, algumas variáveis [que influenciam o uso das avaliações]. [No entanto,] qualquer [tentativa] de compilar uma lista contendo todas as variáveis sobre as quais existem demonstrações de estarem relacionadas com a utilização das avaliações, será uma tarefa difícil, frustrada e, provavelmente, improdutiva no longo prazo. (BARRIOS, 1986, p. 14, tradução nossa).

No intuito de definir uma linha de pesquisa que orientasse os estudos sobre os fatores que influenciam o uso da avaliação, Patton ressaltou:

A tarefa no presente é identificar e definir poucas variáveis chaves que possam fazer maior diferença em um número significativo de casos de avaliação. (PATTON *et al*, 1977 *apud* BARRIOS, 1986, p. 14, tradução nossa).

Partindo das ideias trazidas por Barrios e Patton, esta pesquisa começou a identificar os fatores que influenciam o uso da avaliação presentes nas grandes revisões de literatura sobre o tema.

2.4.1 LEVITON E HUGHES (1981).

Leviton e Hughes produziram uma revisão da literatura existente à época sobre o uso da avaliação no escopo de políticas públicas e programas. A revisão foi sistematizada em três

partes: (1) uma discussão crítica sobre o conceito de uso; (2) uma discussão sobre questões metodológicas; e (3) uma revisão dos fatores (ou variáveis) que poderiam afetar o uso.

No artigo, os autores restringiram o conceito de uso, limitando seu escopo estritamente ao uso no aperfeiçoamento de programas e políticas públicas. Além disso, eles partiram de dois critérios basilares para determinar o uso: (1) “processamento de informação” (WEISS, 1978 *apud* LEVITON; HUGHES, 1981, p. 527, tradução nossa), ou seja, “deve haver uma tentativa de relacionar os achados a questões relativas aos programas ou políticas investigados ou evidência de que os resultados tenham sido traduzidos em implicações para essas questões” (LEVITON; HUGHES, 1981, p. 527, tradução nossa); e (2) “deve haver evidência de que na ausência da informação decorrente da pesquisa, aqueles envolvidos nas atividades relacionadas ao programa ou política pública pensariam ou agiriam de modo diferente” (LEVITON; HUGHES, 1981, p. 527, tradução nossa).

Os autores organizaram os fatores que poderiam influenciar o uso da avaliação em cinco grandes categorias: (1) relevância; (2) comunicação; (3) processamento de informação; (4) credibilidade; e (5) envolvimento e apoio do usuário.

A “relevância” está sedimentada em duas variáveis principais: (1) atendimento às necessidades de formuladores de política ou gestores de programa; e (2) tempestividade. As necessidades dos formuladores de política são, em geral, diferentes das necessidades da equipe de gestão do programa. Já a tempestividade da apresentação dos resultados mantém relação com o uso instrumental de curto prazo. “Como a maioria dos autores identifica um *trade-off* entre a qualidade e a tempestividade das avaliações (Rein e White, 1975), uma avaliação acurada é desejada em circunstâncias onde a tempestividade não é relevante” (LEVITON; HUGHES, 1981, p. 536, tradução nossa).

O estabelecimento de um canal claro e transparente de “comunicação” entre avaliadores e usuários tem influência em todos os estágios do processo avaliativo. No entanto, conforme ressaltaram Leviton e Hughes (1981, p. 536, tradução nossa):

As comunicações no âmbito da burocracia [governamental] tendem a ser obstruídas. Downs (1967) concluiu [...] que o ‘homem médio’ na hierarquia burocrática passa informação para os escalões superiores e inferiores de modo seletivo. A informação pode ser eliminada ou distorcida. A comunicação através da hierarquia burocrática pode afetar o uso adversamente, porque o avaliador pode falhar em obter as necessidades de forma completa e não enviesada dos usuários.

No que tange ao “processamento de informações”, ou seja, a capacidade que a avaliação tem de correlacionar achados e questões relevantes ao programa ou política pública, os autores sugeriram três principais elementos: (1) consciência de relevância; (2) apresentação da informação; e (3) estilo de processamento de informações dos gestores.

Em relação à “credibilidade”, os autores citaram os seguintes elementos: (1) compatibilidade com outras fontes de informação; (2) credibilidade do avaliador; e (3) qualidade. Nesse sentido, é bom frisar que os autores perceberam que a qualidade metodológica da avaliação não mantém relação consistente com o seu uso. A qualidade é relevante apenas como indicador primário de que os resultados refletem satisfatoriamente o programa investigado.

Sobre o “envolvimento e apoio dos usuários”, Leviton e Hughes (1981, p. 541, tradução nossa) sublinharam que diversos autores “apresentaram evidências de que o apoio consistente de um ator chave é essencial para o uso dos achados da avaliação”. Além disso, indivíduos específicos são os usuários primários da avaliação. Realizar a avaliação com foco nas necessidades de indivíduos específicos que são receptíveis a ela, aumenta a possibilidade de uso da avaliação.

O Quadro 2 resume os fatores de influência propostos por Leviton e Hughes.

QUADRO 2 – Fatores de influência segundo Leviton e Hughes (1981).

Leviton e Hughes
Relevância
Comunicação
Processamento de Informações
Credibilidade
Envolvimento/Apoio dos Usuários

Fonte: elaboração própria.

2.4.2 COUSINS E LEITHWOOD (1986).

Cousins e Leithwood fizeram uma revisão dos estudos empíricos sobre o uso da avaliação conduzidos entre 1971 e 1975. Os autores identificaram 65 estudos empíricos que foram recuperados, em um primeiro momento, por meio de buscas em bases eletrônicas de publicações. Em um segundo momento, o processo foi complementado por intermédio de buscas manuais em publicações periódicas científicas relevantes sobre o tema da avaliação,

bem como por meio de pesquisas realizadas a partir de estudos presentes em outras revisões de literatura.

Após a definição da amostra, os autores codificaram cada estudo de acordo com o seu desenho de pesquisa e com a sua orientação em relação às variáveis independentes e dependentes utilizadas. No que se refere ao desenho de pesquisa, os estudos foram classificados em retrospectivos, longitudinais e simulações. E no que tange à orientação em relação às variáveis dependentes, os autores definiram as seguintes categorias: “uso como decisão”, “uso como educação”, “uso como processamento” e “potencial para uso”. Finalmente, no que se refere à orientação em relação às variáveis independentes, os autores definiram duas categorias: características de “execução da avaliação” e características do “ambiente de decisão”. Em cada uma dessas categorias foram identificados seis fatores. Os fatores de “execução da avaliação” identificados foram: (1) “qualidade da avaliação”, definida como o conjunto de características do processo avaliativo que inclui, entre outros, sofisticação dos métodos utilizados, rigor e tipo de modelo de avaliação; (2) “credibilidade” do avaliador ou do processo de avaliação, definido em termos de objetividade, plausibilidade, conveniência do critério de avaliação, entre outros; (3) “relevância” da avaliação em relação às necessidades de informação dos tomadores de decisão; (4) “qualidade da comunicação”, definida como clareza na apresentação dos resultados; (5) “achados”, no que tange à consistência em relação às expectativas da audiência, ao seu valor para tomada de decisão, ao fato de serem positivos ou negativos em relação ao objeto avaliado; e (6) “tempestividade” na disseminação dos resultados aos tomadores de decisão.

Os fatores de “ambiente de decisão” identificados são: (1) “necessidade de informação” da audiência; (2) “características da decisão”, como área de impacto, tipo de decisão, significância da decisão, entre outros; (3) “ambiente político”, que envolve, entre outros, a orientação política dos contratantes da avaliação, a dependência dos decisores em relação aos patrocinadores externos, rivalidades intra e interorganizacionais, conflitos orçamentários e de poder; (4) “informações concorrentes” decorrentes de outras fontes além da avaliação; (5) “características pessoais”, definidas em termos dos papéis organizacionais dos tomadores de decisão, estilo de processamento das informações, experiência organizacional, características sociais, entre outros; e (6) “envolvimento ou receptividade do usuário” em relação à avaliação.

A pesquisa desenvolveu um índice de prevalência de relacionamento, cujo objetivo era responder três questões pertinentes à influência relativa dos fatores: (a) qual a força geral de cada fator em relação a todos os tipos de uso e ao potencial para uso? (b) as forças de cada

fator diferem em relação a cada tipo de uso e potencial para uso? (c) quais fatores são mais influentes em relação a cada tipo de uso e potencial para uso?

Os resultados do estudo mostraram que os fatores mais influentes, quando considerados de modo independente ao tipo de uso, são: “qualidade da avaliação”, “características da decisão”, “achados”, “envolvimento ou receptividade do usuário”, “relevância” e “informações concorrentes”. Assim o uso, independente do tipo, parece ser mais evidente quando:

- As abordagens utilizadas, a sofisticação metodológica e a intensidade da avaliação são apropriadas;
- As decisões a serem tomadas são significativas para os usuários;
- Os achados são consistentes com as crenças e as expectativas dos usuários;
- Os usuários foram envolvidos no processo e se comprometeram previamente como os benefícios decorrentes da avaliação;
- Os dados apresentados são relevantes para apoiar a solução dos problemas dos usuários; e
- Uma quantidade inexpressiva de informações decorrentes de outras fontes conflita com os resultados da avaliação.

Os resultados específicos para os tipos “uso como decisão” e “uso como processamento” são bastante semelhantes ao resultado geral. No entanto, o tipo “uso como educação” apresentou a seguinte lista dos fatores com maior influência: “qualidade da avaliação”, “envolvimento ou receptividade do usuário”, “ambiente político”, “informações concorrentes” e “características pessoais”. Claramente, neste tipo de uso, a pesquisa mostrou que as características do “ambiente de decisão” são preponderantes às características de “execução da avaliação”.

Finalmente, em relação aos fatores que influenciam o “potencial para uso”, a lista inclui: “qualidade da avaliação”, “características da decisão”, “ambiente político”, “características pessoais” e “envolvimento ou receptividade do usuário”.

O Quadro 3 apresenta um comparativo entre os fatores propostos por Leviton e Hughes (1981) e Cousins e Leithwood (1986).

QUADRO 3 – Comparativo dos fatores propostos por Leviton e Hughes (1981) e Cousins e Leithwood (1986).

Categorias	Fatores	
	Leviton e Hughes	Cousins e Leithwood
Execução da Avaliação	Relevância	Relevância
	Comunicação	Qualidade da Comunicação
	Processamento de Informações	Qualidade da Avaliação
	Credibilidade	Achados
Credibilidade		
Tempestividade		
Ambiente de Decisão	Envolvimento/Apoio dos Usuários	Envolvimento/Receptividade do Usuário
		Necessidade de Informação
		Ambiente Político
		Informações Concorrentes
		Características Pessoais
	Características da Decisão	

Fonte: adaptado de (SERPA, 2010, p. 59).

2.4.3 JOHNSON (1998).

Johnson revisou a literatura existente à época sobre o uso da avaliação, na tentativa de desenhar os modelos implícitos ou recuperar os modelos explícitos propostos pelos diversos autores pesquisados. A proposta de Johnson foi construir um modelo teórico que integrasse os principais modelos revisados com o objetivo de propiciar o desenvolvimento teórico futuro sobre o uso da avaliação.

Segundo o autor:

Uma fraqueza da literatura de pesquisa sobre uso da avaliação é que enquanto muitas listas de variáveis que afetam o uso são fornecidas [...], poucos modelos de processo teóricos têm sido desenvolvidos visando integrar essas variáveis em sistemas, mostrando inter-relacionamentos entre variáveis. (JOHNSON, 1998, p. 93, tradução nossa).

Após analisar os diversos modelos implícitos e explícitos, bem como estudar outras listas de variáveis sobre o uso da avaliação, o autor propôs um conjunto de categorias chave que emergem como fatores de influência ou, nas palavras de Johnson, facilitadores do uso da avaliação. Os facilitadores elencados por Johnson são: (1) “participação” de avaliadores e usuários; (2) “processo organizacional”; (3) “comunicação”; (4) “política” e decisão autointeressada; e (5) “gestão do uso” da avaliação.

O Quadro 4 resume os facilitadores (fatores), suas propriedades e possíveis valores, conforme argumento apresentado por Johnson.

QUADRO 4 – Facilitadores, propriedades e valores.

Facilitador	Propriedade	Valor
Participação	Tipo	Autocrático/Democrático
	Grau	Pouca a muita
Processo organizacional Comunicação	Qualidade da comunicação	Clara/Não clara
		Alta/Baixa fidelidade
	Abertura da organização para comunicação e mudança	Aberto/Fechado
	Tempestividade da comunicação	
	Disseminação	Número de envolvidos
	Tipo e direção da comunicação	Vertical/Horizontal/Diagonal
		Quantidade de informação
	Distribuição de poder	Poder por meio de status/posição ou fragmentação do poder
	<i>Feedback</i>	Tempestividade
		Frequência
Profundidade		
Construção de consensos		
Política e decisão autointeressada	Cultura política	Formal/Informal
	Autointeresse dos indivíduos	
	Ideologia	
	Utilidade	
	Poder	
Gestão do uso	<i>Evaluability assessment</i>	
	Metodologia	
	Comprometimento da gerência	
	Princípios de desenho e desenvolvimento organizacionais	

Fonte: elaboração própria.

Johnson (1998, p. 104, tradução nossa) resume:

O uso da avaliação é um processo contínuo e difuso que é interdependente das dimensões contextuais, organizacionais e políticas. A participação de *stakeholders* do programa é essencial e a disseminação contínua [...], a comunicação e a realimentação de informações e resultados para avaliadores e usuários (durantes e após um programa) ajudam a aumentar o uso, incrementado a relevância da avaliação, a [possibilidade de] modificação do programa e o [sentimento] de propriedade dos resultados [da avaliação] pelos *stakeholders*. Avaliadores, gestores e outros *stakeholders* relevantes deveriam fazer uso colaborativo do desenho organizacional e dos princípios de desenvolvimento [da avaliação] para ajudar a aumentar a

quantidade e a qualidade da participação, disseminação, uso e aprendizado organizacional.

O modelo proposto pelo autor desenvolveu um conceito multidimensional para a variável de resultado e envolveu as seguintes dimensões: uso conceitual, uso comportamental e aprendizado organizacional. Nesse modelo, Johnson sugeriu que o uso comportamental (ou instrumental) é sempre precedido por uma elaboração conceitual (uso conceitual). Essa premissa vai ao encontro dos preceitos que integram as atuais teorias cognitivas e sociais da mudança.

Outro ponto relevante do modelo proposto por Johnson é o aprendizado organizacional. Um conceito interdisciplinar que envolve conceitos de aprendizagem, comportamento organizacional, construtivismo, entre outros. O foco está na incorporação de novos procedimentos e estratégias à cultura organizacional, ou seja, ao conjunto de normas, valores, atitudes, crenças, tradições, linguagens, “modos de fazer as coisas”, folclore e artefatos de uma organização.

A depuração do modelo proposto por JOHNSON (1998, p. 104-106) permite a apresentação das seguintes categorias: variáveis de fundo, variáveis de interação ou psicossociais e variáveis de uso. As variáveis de fundo, que “combinadas com os ambientes interno e externo da organização definem o estágio no qual ocorrem o uso da avaliação e o aprendizado organizacional” (JOHNSON, 1998, p. 107, tradução nossa), são representadas pelos seguintes fatores: (1) “características organizacionais”; (2) “características individuais”; e (3) “características do avaliador”. Importante ressaltar que essas variáveis podem ser modificadas em decorrência do processo de realimentação inserido no modelo de Johnson.

Os fatores relacionados às variáveis de interação ou psicossociais, que envolvem o processo de interação social, são: (4) “participação”; e (5) “disseminação”. Importante ressaltar que “as formas de participação e disseminação são diretamente afetadas pelas variáveis de fundo. [... Por outro lado,] estas variáveis afetam diretamente o uso cognitivo e são, por seu turno, afetadas pelo uso cognitivo via [processo de] realimentação.” (JOHNSON, 1998, p. 107-108, tradução nossa).

Finalmente, os fatores atrelados às variáveis de uso são: (6) “testes de validade e utilidade”; (7) “interesse e ideologia”; (8) “expectativas”; (9) “informações concorrentes”; e (10) política. Os testes de validade buscam identificar se as informações decorrentes da avaliação são congruentes com o conhecimento obtido anteriormente. Os testes de utilidade,

por outro lado, estão preocupados com a viabilidade da avaliação e com a sua orientação à ação.

O Quadro 5 traz um comparativo entre os fatores propostos por Leviton e Hughes (1981), Cousins e Leithwood (1986) e Johnson (1998).

QUADRO 5 – Comparativo entre os fatores propostos por Leviton e Hughes (1981), Cousins e Leithwood (1986) e Johnson (1998).

Categorias	Fatores		
	Leviton e Hughes	Cousins e Leithwood	Johnson
Execução da Avaliação	Relevância	Relevância	
	Comunicação	Qualidade da Comunicação	Comunicação
	Processamento de Informações	Qualidade da Avaliação	Gestão do uso
		Achados	
		Credibilidade	Credibilidade
	Tempestividade	Comunicação	
Ambiente de Decisão	Envolvimento/Apoio dos Usuários	Envolvimento /Receptividade do Usuário	Participação
		Necessidade de Informação	Processo organizacional
		Ambiente Político	Política e decisão autointeressada
		Informações Concorrentes	Processo organizacional
		Características Pessoais	
	Características da Decisão		

Fonte: adaptado de (SERPA, 2010, p. 85).

A Figura 2 traz o modelo de Johnson.

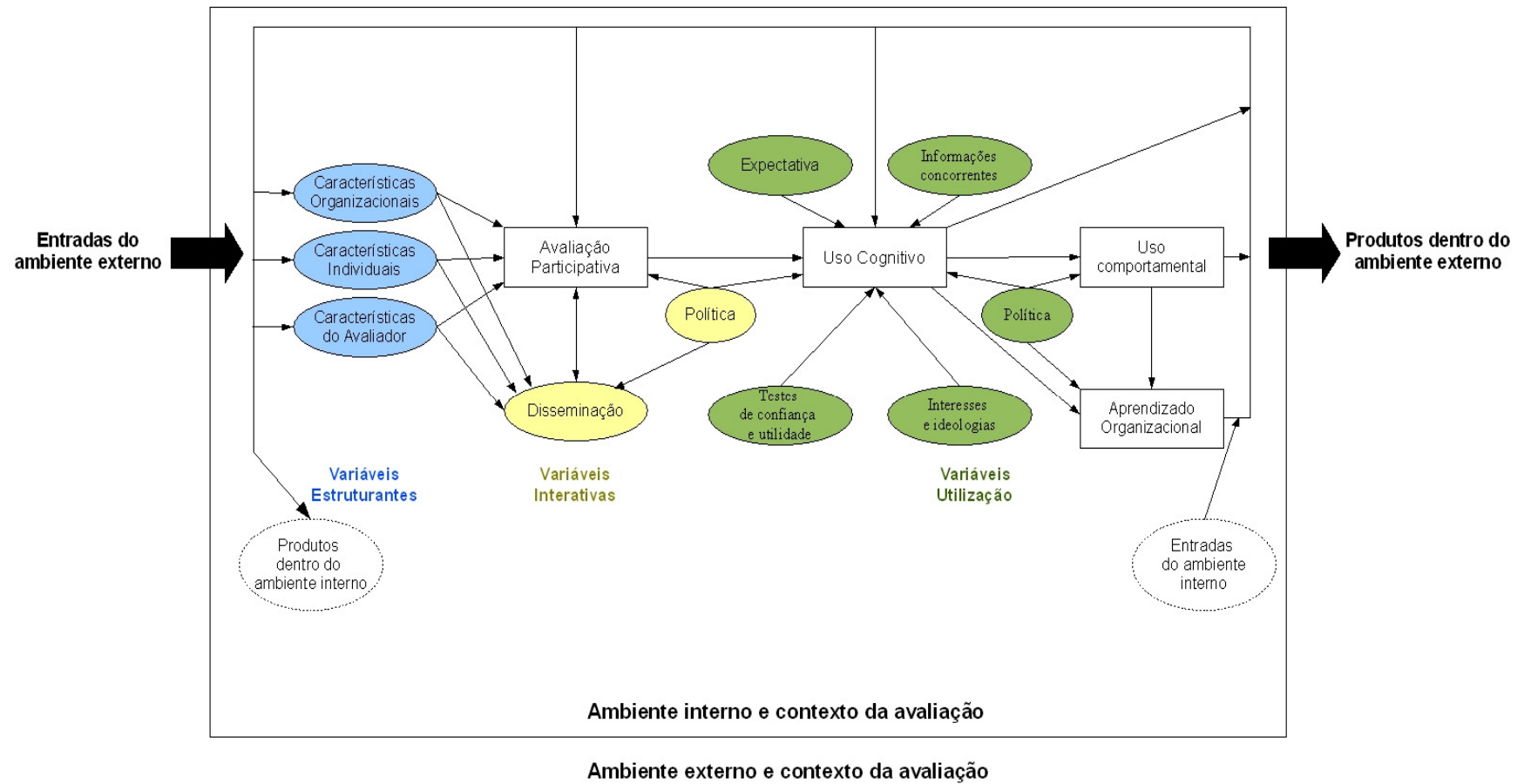


FIGURA 2 – Modelo teórico de uso da avaliação.
Fonte: (SERPA, 2010, p. 71).

2.4.4 JOHNSON *ET AL.* (2009).

O estudo realizado por Johnson *et al.* (2009) é uma revisão das pesquisas empíricas sobre o uso da avaliação realizadas entre 1986 e 2005, que utilizou o mesmo arcabouço teórico proposto por Cousins e Leithwood (1986) para categorização dessas pesquisas. A equipe de pesquisa realizou busca eletrônica em diversas bases de publicações científicas relevantes e em bases de dados de dissertações e teses a partir dos termos “*evaluation utilization*”, “*evaluation use*” e “*evaluation influence*”. Finalmente, os autores pesquisaram em outras revisões de literatura sobre o tema e procederam busca manual em diversas publicações periódicas com temática relevante para o estudo. Foram recuperados inicialmente 600 artigos, relatórios e capítulos de livro, além de 48 teses e dissertações. Após eliminar os textos claramente irrelevantes, os autores revisaram cuidadosamente os 321 resumos restantes para verificar a consecução dos seguintes critérios: (1) se tratar de um estudo empírico, ou seja, aquele que apresenta informações sobre os métodos de coleta de dados; (2) ter foco em avaliação de programas ou políticas públicas ou avaliação de necessidades (*needs assessment*); (3) ser um artigo publicado, um livro, um relatório de avaliação publicamente acessível, tese ou dissertação; (4) ter incluído o uso ou influência da avaliação como uma das variáveis estudadas; e (5) ter data de publicação entre 1 de janeiro de 1996 e 31 de dezembro de 2005, inclusive.

Após a revisão dos resumos, permaneceram, ainda, 98 publicações que foram submetidas a um processo de revisão integral de texto. Essa revisão contou com os mesmos cinco critérios elencados acima. Restaram, então, 47 publicações. Finalmente, após uma avaliação profunda de qualidade dos textos, 41 estudos foram considerados “adequado” ou classificados em nível de qualidade superior a esse.

Após o agrupamento inicial realizado a partir do arcabouço de Cousins e Leithwood, os autores acabaram por inserir uma nova categoria, “envolvimento dos *stakeholders*”, e um novo fator de influência, “competência do avaliador”, abaixo da categoria “implementação da avaliação.

Johnson *et al.* (2009, p. 388, tradução nossa) ressaltaram que “o surgimento desta nova categoria sugere que os avaliadores podem querer focar no envolvimento dos *stakeholders* como um caminho para acentuar o uso da avaliação.”. Esse envolvimento pode facilitar o próprio processo de avaliação e, em decorrência, aprimorar as características de

execução da avaliação, apoiar o processo de tomada de decisão e, finalmente, promover maior capacidade de uso das informações oriundas da avaliação.

No que tange à ordenação dos fatores em termos de relevância para o uso, Johnson *et al.* (2009, p. 388-389, tradução nossa) afirmam que:

É impossível, finalmente, responder, de um modo direto, a questão de quais fatores são os mais relevantes para aumentar o uso das avaliações. Uma meta-análise dos estudos não é possível porque os estudos não operacionalizam ou medem as variáveis da mesma maneira.

[...]

Ao invés disso, este estudo discute os elementos que parecem ser os mais “empiricamente suportados” – ou seja, elementos que são ao mesmo tempo bastante estudados e sobre os quais persistem fontes evidências que suportam um relacionamento positivo com o uso da avaliação.

O Quadro 6 apresenta um comparativos entre os fatores propostos por Leviton e Hughes (1981), Cousins e Leithwood (1986), Johnson (1998) e Johnson *et al.* (2009).

QUADRO 6 – Comparativo entre os fatores propostos por Leviton e Hughes (1981), Cousins e Leithwood (1986), Johnson (1998) e Johnson *et al.* (2009).

	Leviton e Hughes	Cousins e Leithwood	Johnson	Johnson <i>et al.</i>
Execução da Avaliação	Relevância	Relevância		Relevância
	Comunicação	Qualidade da Comunicação	Comunicação	Qualidade da Comunicação
	Processamento de Informações	Qualidade da Avaliação	Gestão do uso	Qualidade da Avaliação
	Credibilidade	Achados		Achados
		Credibilidade	Credibilidade	Credibilidade
	Tempestividade	Comunicação	Tempestividade	
			Competência do avaliador	
Ambiente de Decisão	Envolvimento /Apoio dos Usuários	Envolvimento /Receptividade do Usuário	Participação	Envolvimento /Receptividade do Usuário
		Necessidade de Informação	Processo organizacional	Necessidade de Informação
		Ambiente Político	Política e decisão autointeressada	Ambiente Político
		Informações Concorrentes	Processo organizacional	Informações Concorrentes
		Características Pessoais		Características Pessoais
	Características da Decisão	Características da Decisão		
Envolvimento dos Stakeholders				

Fonte: adaptado de (SERPA, 2010, p. 85).

2.4.5 FATORES APRESENTADOS POR OUTROS AUTORES.

Diversos autores apresentaram outros fatores que poderiam influenciar o uso da avaliação. Muitos desses fatores se confundem ou são englobados pelos fatores já listados no Quadro 6, mas alguns merecem uma citação específica.

Barrios (1986, p. 110, tradução nossa) sugeriu que além da “necessidade de informação”, as avaliações que causam maior influência são aquelas nas quais o usuário principal é o solicitante. *In verbis*:

Estudos de sucesso foram casos onde o usuário principal havia solicitado, ou ao menos desejado, a avaliação e tinha alguma necessidade imediata por informações adicionais ou validação de decisões.

Patton (2008, p. 66, tradução nossa) apresentou o “fator pessoal”, que ele definiu como:

[...] a presença de um indivíduo ou grupo identificável de pessoas que se preocupa pessoalmente com a avaliação e os achados por ela gerados.

E completou:

Quando tal pessoa ou grupo estava presente, avaliações eram utilizadas; quando o fator pessoal estava ausente, havia uma ausência correspondente de impacto da avaliação. (PATTON, 2008, p. 66, tradução nossa).

Segundo Patton, Hofstetter e Alkin conduziram uma ampla revisão das pesquisas empíricas sobre o uso da avaliação que concluiu que “o ‘fator pessoal’ parece ser o mais importante determinante de qual e que tipo de impacto decorrerá de uma determinada avaliação.” (HOFSTETTER; ALKIN, 2003 *apud* PATTON, 2008, p. 70, tradução nossa).

Essa concentração da responsabilidade pelo uso na figura do usuário ou destinatário é, de certa forma, ratificado por Barrios (1986, p. 123, tradução nossa). *In verbis*:

O [U]so não é uma questão que pertence somente aos avaliadores. Ela parece ser muito mais uma questão para aqueles inseridos na hierarquia responsável pelo processo de tomada de decisão.

O fator pessoal, proclamado por Patton, parece estar capturado pelo fator “participação” e pela categoria “envolvimento dos *stakeholders*” do Quadro 6. Esta pesquisa não coaduna com a ideia de concentrar a responsabilidade pelo uso no usuário da avaliação. A influência decorrente da avaliação parece ser muito mais uma conjunção de fatores, sem a preponderância de um fator específico.

2.4.6 PADRÕES DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS.

Existem diversos conjuntos de padrões e princípios de avaliação de programas disponíveis na literatura ou consolidados por associações de profissionais ligados ao tema. Um dos mais notórios desses conjuntos de padrões de avaliação é o publicado pelo Comitê Conjunto de Padrões para a Avaliação Educacional² ou, simplesmente, Comitê Conjunto. O Comitê Conjunto, criado em 1975, é uma coalizão das maiores associações profissionais preocupadas com a qualidade da avaliação. Ele está sediado no *Center for Evaluation and Assessment*³ da *University of Iowa*.

O Comitê Conjunto é responsável pela publicação de três conjuntos de padrões voltados para a avaliação amplamente reconhecidos. Um deles é o conjunto de Padrões para Avaliação de Programas, que se encontra na sua terceira edição. Trata-se de um conjunto detalhado de padrões que visa orientar os profissionais da área na condução adequada de avaliações de programas. Esse conjunto de padrões é acreditado pela *American National Standards Institute*⁴, o que o transforma em um conjunto oficial de padrões para avaliação de programas nos Estados Unidos da América. Diversas associações profissionais apontaram representantes que, em conjunto, elaboraram essa coleção de padrões e supervisionaram os respectivos testes de campo. Esse conjunto de padrões foi estabelecido com a intenção de permitir que o desenho e a execução de uma determinada avaliação de programa possam ser comparados aos requisitos definidos pelo conjunto.

² *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*.

³ Centro para Avaliação e Julgamento.

⁴ Instituto Americano de Padrões Nacionais.

No que tange a padrões de avaliação de programas no Brasil, Serpa (2010, p. 34) ressaltou que:

No Brasil, não existem padrões ou princípios estabelecidos para o exercício da atividade avaliativa. No entanto, considerando que os padrões estabelecidos pelo *Joint Committee* foram instituídos a partir do exercício dessa atividade, seus fundamentos são inerentes à prática da avaliação. Desta forma, mesmo não institucionalizados formalmente, os princípios a serem observados quando da realização desse tipo de trabalho são tacitamente aceitos.

O conjunto, na sua terceira edição, define padrões de utilidade, viabilidade, propriedade, acurácia e *accountability*. Os Quadros 7, 8, 9, 10 e 11 apresentam o conjunto de padrões.

QUADRO 7 – Padrões de Utilidade.

U	Utilidade	Os padrões de utilização visam assegurar que uma avaliação atenderá às necessidades de informações dos <i>stakeholders</i> .
U1	Credibilidade do Avaliador	As avaliações devem ser conduzidas por pessoas qualificadas que estabeleçam e mantenham sua credibilidade no âmbito da avaliação.
U2	Atenção aos Stakeholders	Os procedimentos de avaliação devem dar a devida atenção a todos os indivíduos e grupos responsáveis pelo programa, bem como àqueles afetados pela sua avaliação.
U3	Objetivos Negociados	Os objetivos da avaliação devem ser identificados e continuamente negociados com base nas necessidades dos <i>stakeholders</i> .
U4	Valores Explícitos	As avaliações devem especificar e tornar claros os valores culturais e individuais que servem de base para os objetivos, processos e julgamentos.
U5	Informações Relevantes	As informações decorrentes das avaliações devem atender às necessidades identificadas e emergentes dos <i>stakeholders</i> .
U6	Processos e Produtos Significantes	As avaliações devem construir atividades, descrições e julgamentos de modo a encorajar seus participantes a redescobrir, reinterpretar e revisar seus entendimentos e comportamentos.
U7	Comunicações e Relatórios Tempestivos e Apropriados	As avaliações devem atender às necessidades contínuas de informação provenientes de suas múltiplas audiências.
U8	Preocupação com as Consequências e Influências	As avaliações devem promover o uso responsável e adaptativo de seus resultados e se resguardar contra as consequências negativas não intencionais e o desuso.

Fonte: (JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION, 2010, tradução nossa).

QUADRO 8 – Padrões de Viabilidade.

F	Viabilidade	Os padrões de viabilidade visam assegurar que uma avaliação será realística, prudente, diplomática e frugal (uso econômico).
F1	Gestão do Projeto	As avaliações devem usar estratégias efetivas de gestão de projetos
F2	Procedimentos Práticos	Os procedimentos de avaliação devem ser práticos e sensíveis ao modo de operação do programa.
F3	Viabilidade Contextual	As avaliações devem identificar, monitorar e ponderar os interesses e necessidades políticas e culturais de indivíduos e grupos.
F4	Uso de Recursos	As avaliações devem usar recursos de modo efetivo e eficiente.

Fonte: (JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION, 2010, tradução nossa).

QUADRO 9 – Padrões de Propriedade.

P	Propriedade	Os padrões de propriedade visam assegurar que uma avaliação será conduzida legalmente, eticamente e com o devido respeito ao bem estar daqueles envolvidos na avaliação, bem como todos aqueles afetados pelos seus resultados.
P1	Orientação à Prestação de Serviços	As avaliações devem ser sensíveis às necessidades dos stakeholders e suas comunidades.
P2	Acordos Formais	Os acordos pertinentes à avaliação devem ser negociados no intuito de explicitar as obrigações e levar em consideração as necessidades, expectativas e contextos culturais dos principais destinatários e demais <i>stakeholders</i> .
P3	Direitos Humanos e Respeito	As avaliações devem ser desenhadas conduzidas para proteger os direitos humanos e legais e manter a dignidade de participantes e dos demais <i>stakeholders</i> .
P4	Clareza e Justiça	As avaliações devem ser inteligíveis e justas ao tratar as necessidades e objetivos dos <i>stakeholders</i> .
P5	Transparência	As avaliações devem prover descrições completas dos achados, limitações e conclusão para todos os <i>stakeholders</i> , sem violar os direitos legais e de propriedade.
P6	Conflitos de Interesses	As avaliações devem identificar e tratar de modo transparente e honesto conflitos reais ou percebidos de interesses que podem comprometer a avaliação.
P7	Responsabilidade Fiscal	As avaliações devem prestar conta de todos os recursos gastos e estar em conformidade com os procedimentos e processos fiscais.

Fonte: (JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION, 2010, tradução nossa).

QUADRO 10 – Padrões de Acurácia.

A	Acurácia	Os padrões de acurácia visam assegurar que uma avaliação irá revelar e conter as informações sobre as características que determinam o valor e o mérito do programa sob avaliação.
A1	Conclusões e Decisões Justificadas	As conclusões e decisões decorrentes da avaliação deverão estar explicitamente justificadas nas culturas e contextos onde terão consequências.
A2	Informação Válida	As informações decorrentes da avaliação deverão atender aos objetivos pretendidos e deverá suportar interpretações válidas.
A3	Informação Confiável	Os procedimentos de avaliação deverão produzir informação suficientemente confiável e consistente para os principais destinatários.
A4	Descrições Explícitas do Programa e do Contexto	As avaliações deverão documentar os programas e seus contextos com escopo e detalhamento apropriado por os objetivos da avaliação.
A5	Gestão da Informação	As avaliações deverão empregar métodos sistemáticos de coleta, revisão, verificação e armazenamento de informação.
A6	Análises e Desenhos Corretos	As avaliações deverão empregar desenhos e análises tecnicamente adequados que sejam apropriados para os objetivos da avaliação.
A7	Raciocínio de Avaliação Explícito	O raciocínio de avaliação decorrente das informações e análise dos achados, interpretações, conclusões e julgamentos deverão estar claramente e completamente documentados.
A8	Comunicação e Relatório	As comunicações deverão ter escopo adequado e devem estar resguardadas contra concepções erradas, vieses, distorções e erros.

Fonte: (JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION, 2010, tradução nossa).

QUADRO 11 – Padrões de *Accountability* da Avaliação.

E	<i>Accountability</i>	
E1	Documentação	As avaliações deverão documentar completamente os objetivos negociados, os desenhos implementados, procedimentos, dados e resultados.
E2	Meta-avaliação Interna	Os avaliadores devem usar estes e outros padrões que permitam examinar o grau de <i>accountability</i> do desenho, dos procedimentos empregados, das informações coletadas e dos resultados da avaliação.
E3	Meta-avaliação Externa	Os avaliadores e <i>stakeholders</i> devem encorajar a condução de meta-avaliações externas que utilizem estes e outros padrões aplicáveis à avaliação de programas.

Fonte: (JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION, 2010, tradução nossa).

2.4.7 FATORES INFLUENTES E PADRÕES DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS.

Serpa (2010, p. 85-91) estabeleceu uma conexão entre uma coleção de fatores de influência recuperados da literatura sobre uso e os padrões de avaliação de programas definidos pelo Comitê Conjunto. Para a autora, os padrões podem ser utilizados como uma *proxy* para desvendar a presença dos fatores. Assim, ao verificar se uma determinada

avaliação atendeu aos requisitos do Comitê Conjunto, é possível, ao mesmo tempo, apreciar quais fatores de influência estão presentes.

No âmbito desta pesquisa, os princípios propostos por Serpa foram seguidos, mas as conexões entre padrões e fatores foram reelaboradas. A opção por reelaborar as conexões entre padrões e fatores foi alicerçada em duas razões principais: (1) se optou por utilizar a 3ª edição do conjunto de Padrões de Avaliação de Programas do Comitê Conjunto, pois se trata de uma edição mais completa do que a 2ª edição utilizada por Serpa; e (2) ao correlacionar padrões e fatores, se optou por utilizar o conjunto de fatores propostos por Johnson *et al.* (2009), que, de certa forma, incorporam os fatores propostos pelos demais autores.

Assim, esta pesquisa estende e, de certa forma, modifica o trabalho de Serpa (2010) no que tange às conexões entre padrões e fatores. Estende, ao considerar a versão mais recente dos padrões estabelecidos pelo Comitê Conjunto. Modifica, ao usar como referência principal apenas os fatores propostos por Johnson *et al.* (2009), ao invés de todo o conjunto de fatores apresentados no Quadro 6.

Do mesmo modo que Serpa, as conexões foram feitas com base na literatura sobre os fatores e nas descrições dos padrões de avaliação publicadas pelo Comitê Conjunto. Apesar de utilizar o conjunto de fatores propostos por Johnson *et al.* (2009) como referência principal, os conceitos apresentados pelos demais autores também foram levados em consideração no estabelecimento das conexões. Os conceitos dos demais autores foram acessados por meio da comparação apresentada no Quadro 6.

No intuito de exemplificar esse mecanismo de associação entre fatores e padrões, é possível pinçar a conexão entre o padrão “credibilidade do avaliador” e os fatores “credibilidade” e “competência do avaliador”. O Comitê Conjunto descreve o padrão “credibilidade do avaliador” do seguinte modo: “as avaliações devem ser conduzidas por pessoas qualificadas que estabeleçam e mantenham credibilidade no contexto da avaliação” (JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION, 2010, tradução e grifos nossos). Dessa definição, é possível extrair as ideias de credibilidade e qualificação das pessoas que conduzem a avaliação, ou seja, competência dos avaliadores. O fator “credibilidade” está presente explicitamente no trabalho de Johnson *et al.* (2009), que é a referência principal, mas também nos trabalhos de Leviton e Hughes (1981) e Cousins e Leithwood (1986). Na pesquisa de Johnson (1998), a ideia de credibilidade está contida no fator “gestão do uso”. No entanto, o trabalho de Cousins e Leithwood é aquele que fornece maiores detalhes sobre o fator “credibilidade”, pois a pesquisa de Johnson *et al.*, nesse ponto, apenas ratifica o trabalho deles. Assim, Cousins e Leithwood definem “credibilidade” em

termos de objetividade, plausibilidade e uso de um critério de avaliação, entre outros. De modo geral, os autores remetem o fator “credibilidade” à ideia de “aquilo que o avaliador faz”. Já o fator “competência do avaliador” surge apenas no trabalho de Johnson *et al.* (2009). Para os autores, o fator está associado às ideias de competência pessoal, liderança e, de modo mais genérico, à ideia de “quem o avaliador é”.

Os Quadros 12, 13, 14, 15 e 16 mostram as conexões entre padrões e fatores.

QUADRO 12 – Conexão entre padrões de utilidade e fatores.

U	Utilidade	Fatores	
U1	Credibilidade do Avaliador	Credibilidade	Competência do avaliador
U2	Atenção aos <i>Stakeholders</i>	Envolvimento /Receptividade do Usuário	Envolvimento dos <i>Stakeholders</i>
U3	Objetivos Negociados	Envolvimento /Receptividade do Usuário	Envolvimento dos <i>Stakeholders</i>
U4	Valores Explícitos	Qualidade da Comunicação	
U5	Informações Relevantes	Relevância	
U6	Processos e Produtos Significantes	Qualidade da Avaliação	Qualidade da Comunicação
U7	Comunicações e Relatórios Tempestivos e Apropriados	Tempestividade	Necessidade de Informação
U8	Preocupação com as Consequências e Influências	Qualidade da Comunicação	Informações Concorrentes

Fonte: elaboração própria.

QUADRO 13 – Conexão entre padrões de viabilidade e fatores.

F	Viabilidade	Fatores	
F1	Gestão do Projeto	Qualidade da Avaliação	
F2	Procedimentos Práticos	Qualidade da Avaliação	Competência do avaliador
F3	Viabilidade Contextual	Qualidade da Avaliação	Ambiente Político
F4	Uso de Recursos	Competência do avaliador	

Fonte: elaboração própria.

QUADRO 14 – Conexão entre padrões de propriedade e fatores.

P	Propriedade	Fatores	
P1	Orientação à Prestação de Serviços	Necessidade de Informação	
P2	Acordos Formais	Credibilidade	
P3	Direitos Humanos e Respeito	Qualidade da Avaliação	Achados
P4	Clareza e Justiça	Qualidade da Avaliação	Qualidade da Comunicação
P5	Transparência	Qualidade da Avaliação	Qualidade da Comunicação
P6	Conflitos de Interesses	Qualidade da Avaliação	Ambiente Político
P7	Responsabilidade Fiscal	Credibilidade	

Fonte: elaboração própria.

QUADRO 15 – Conexão entre padrões de acurácia e fatores.

A	Acurácia	Fatores	
A1	Conclusões e Decisões Justificadas	Características Pessoais	Características da Decisão
A2	Informação Válida	Achados	
A3	Informação Confiável	Qualidade da Avaliação	Achados
A4	Descrições Explícitas do Programa e do Contexto	Qualidade da Avaliação	
A5	Gestão da Informação	Qualidade da Avaliação	
A6	Análises e Desenhos Corretos	Qualidade da Avaliação	
A7	Raciocínio de Avaliação Explícito	Qualidade da Avaliação	
A8	Comunicação e Relatório	Qualidade da Comunicação	Achados

Fonte: elaboração própria.

QUADRO 16 – Conexão entre padrões de *accountability* e fatores.

E	Accountability	Fatores	
E1	Documentação	Qualidade da Comunicação	Achados
E2	Meta-avaliação Interna	Credibilidade	
E3	Meta-avaliação Externa	Credibilidade	

Fonte: elaboração própria.

O Quadro 17 mostra a relação inversa entre fatores e padrões.

QUADRO 17 – Relação entre fatores e padrões.

Fatores	Padrões	
Achados	A2	Informação Válida
	A3	Informação Confiável
	A8	Comunicação e Relatório
	E1	Documentação
	P3	Direitos Humanos e Respeito
Ambiente Político	F3	Viabilidade Contextual
	P6	Conflitos de Interesses
Características da Decisão	A1	Conclusões e Decisões Justificadas
Características Pessoais	A1	Conclusões e Decisões Justificadas
Competência do avaliador	F2	Procedimentos Práticos
	F4	Uso de Recursos
	U1	Credibilidade do Avaliador
Credibilidade	E2	Meta-avaliação Interna
	E3	Meta-avaliação Externa
	P2	Acordos Formais
	P7	Responsabilidade Fiscal
	U1	Credibilidade do Avaliador
Envolvimento /Receptividade do Usuário	U2	Atenção aos Stakeholders
	U3	Objetivos Negociados
Envolvimento dos Stakeholders	U2	Atenção aos Stakeholders
	U3	Objetivos Negociados
Informações Concorrentes	U8	Preocupação com as Consequências e Influências
Necessidade de Informação	P1	Orientação à Prestação de Serviços
	U7	Comunicações e Relatórios Tempestivos e Apropriados

(continua)

Fatores	Padrões	
Qualidade da Avaliação	A3	Informação Confiável
	A4	Descrições Explícitas do Programa e do Contexto
	A5	Gestão da Informação
	A6	Análises e Desenhos Corretos
	A7	Raciocínio de Avaliação Explícito
	F1	Gestão do Projeto
	F2	Procedimentos Práticos
	F3	Viabilidade Contextual
	P3	Direitos Humanos e Respeito
	P4	Clareza e Justiça
	P5	Transparência
	P6	Conflitos de Interesses
	U6	Processos e Produtos Significantes
Qualidade da Comunicação	A8	Comunicação e Relatório
	E1	Documentação
	P4	Clareza e Justiça
	P5	Transparência
	U4	Valores Explícitos
	U6	Processos e Produtos Significantes
Relevância	U8	Preocupação com as Consequências e Influências
	U5	Informações Relevantes
Tempestividade	U7	Comunicações e Relatórios Tempestivos e Apropriados

Fonte: elaboração própria.

2.5 MENSURAÇÃO DA INFLUÊNCIA.

O desenvolvimento de métodos de mensuração do uso das avaliações foi eclipsado, durante muito tempo, pelo debate em torno do que medir, ou seja, sobre qual o significado de uso. O conceito inicial, “uso imediato e direto” propugnado por Weiss, pode ter contribuído para dificultar a evolução dos métodos de mensuração em um primeiro momento. No entanto, mesmo após a definição de um conceito mais amplo de uso, ainda não há na literatura métodos consensuais ou critérios objetivos capazes de mensurar o uso das avaliações. (BARRIOS, 1986).

Sobre as estratégias de mensuração, a autora escreveu:

Há duas estratégias gerais usadas na mensuração da avaliação: (1) escalas de avaliação; e (2) entrevistas com os tomadores de decisão. As escalas de avaliação focam, em grande medida, no relatório de avaliação como um todo e [buscam] identificar uma categoria nominal ou um ponto na escala ordinal para representar a extensão na qual a informação decorrente da avaliação foi utilizada.

[...]

A segunda estratégia geral de mensuração são as entrevistas com os tomadores de decisões e outros [atores relevantes]. [...] Estratégias de entrevistas geralmente identificam audiências primárias de um determinado estudo de avaliação e, a partir desses indivíduos, identificam usuários adicionais ou audiências secundárias. [...] Por meio das entrevistas, instâncias de “contribuição” resultantes dos relatórios de avaliação são contabilizados e, quando possível, confirmados na documentação [oficial]. (BARRIOS, 1986, p. 33-34, tradução nossa).

Em relação às escalas de avaliação e às entrevistas a autora observou:

As escalas de avaliação apresentam atributos positivos e negativos idiossincráticos a quem desenvolve e a quem lê. De modo geral, contudo, as escalas são seriamente limitadas pelo fato de que não levam em consideração a competição de outras influências às ações dos tomadores de decisão.

[...]

Entrevistas, por outro lado, são bem apropriadas para identificar influências concorrentes e explorar o uso conceitual e persuasivo [ou simbólico]. (BARRIOS, 1986, p. 38-39, tradução nossa).

Ao realizar um estudo sobre os fatores institucionais, ambientais e procedimentais que contribuem para o uso da avaliação, Balthasar (2009) se valeu da captura da percepção dos envolvidos no processo avaliativo para detectar seu uso. Pessoas responsáveis pela avaliação e usuários reais ou potenciais foram questionadas sobre como elas julgavam a utilização das

avaliações. A abordagem utilizada, parte do princípio que a “utilização ocorre quando é assim reconhecida, na prática, por atores e partes responsáveis [...]” (STAM *apud* BALTHASAR, 2009, p. 239, tradução nossa). Ainda segundo o autor, são necessários certos cuidados no uso dessa abordagem: (1) informar aos questionados sobre os tipos de utilização registrados na literatura e suas características; (2) prestar atenção em possíveis distorções decorrentes do envolvimento direto de alguns questionados com o próprio processo avaliativo ou com as políticas e programas governamentais sob avaliação; e (3) expandir a população de questionados, incluindo outros usuários em potencial, tais como os gestores da política ou programa sob avaliação e aqueles responsáveis por contratar ou gerir o processo avaliativo.

Em um estudo elaborado por Weiss (1981 *apud* KIRKHART, MORGAN, SINCAVAGE, 1991), visando a catalogação das abordagens metodológicas de investigação do uso da avaliação, a autora identificou quatro métodos: (1) estudos de caso sobre os efeitos da avaliação; (2) *surveys* com potenciais usuários; (3) pesquisas documentais com foco na resolução de questões; e (4) observações participantes.

Na descrição de Weiss, os estudos de caso focam em um episódio de avaliação e visam mapear como os seus resultados afetaram o processo de tomada de decisão na organização. Já os *surveys* são enviados aos *stakeholders* da avaliação. O objetivo é determinar como esse grupo de pessoas abordou e usou as informações decorrentes da avaliação. A validade dos dados coletados é dependente de quão precisas são as lembranças e os relatos dos respondentes.

As pesquisas documentais buscam identificar como uma avaliação influenciou a resolução de uma questão em particular. A análise é contruída a partir da investigação de documentos internos. O estabelecimento de relações causais entre informações decorrentes de avaliação e decisões podem ser difíceis de provar. Finalmente, as observações participantes demandam a inserção do pesquisador na organização.

Cousins e Leithwood (1986) documentaram três métodos empregados na mensuração do uso da avaliação: retrospectivo, longitudinal e estudos baseados em simulação. Na narrativa dos autores, os estudos retrospectivos usam, de modo geral, *surveys* e entrevistas. Alguns fazem uso de estudos de caso único ou de casos múltiplos. Os estudos longitudinais pretendem investigar o uso da avaliação antes, durante e depois da execução da avaliação. Alguns usam desenhos quasi-experimentais. Por fim, os estudos baseados em simulação estruturam ambientes altamente controlados. Os participantes selecionados reagem a apresentação de relatórios de avaliação simulados e são instados a descrever suas percepções quanto ao uso em potencial desses relatórios.

Em relação aos problemas inerentes à mensuração do uso da avaliação, Leviton e Hughes (1981) apresentaram as seguintes dificuldades em documentar esse uso: (1) a natureza informal que normalmente está associada ao uso da avaliação; (2) o lapso temporal que persiste entre a avaliação e a investigação sobre o seu uso; (3) a existência de bases de comparação muito enviesadas que contêm medidas inexpressivas de uso; e (4) a dificuldade em definir a unidade de análise ou o que é uma instância de uso.

Para Mark e Henry (2004, p. 39, tradução nossa), há ambiguidade de alguns construtos chave. *In verbis*:

O problema com o “uso” também inclui a ambiguidade de alguns construtos chave e a ausência de uma história de desenvolvimento de indicadores rigorosos; presumivelmente, por exemplo, a maioria dos avaliadores acredita que sabe o que é o uso conceitual ou *enlightenment*, mas como ele deveria ser medido?

Preocupado com a questão da mensuração do uso, Balthasar (2009) listou um conjunto de dificuldades que são inerentes a esse tipo de pesquisa empírica. Em primeiro lugar, os resultados das avaliações são, em geral, usados de modo inconsciente, pois as mudanças não são percebidas como consequências da avaliação. Isso se dá porque muitas decisões sobre políticas e programas não são oriundas de um processo claro, racional e bem definido de tomada de decisão, mas surgem, sem uma consideração sistemática, a partir da acomodação de fluxos de eventos. Essa visão do “processo” decisório, recuperada por Balthasar, vai ao encontro do arcabouço teórico proposto por Kingdon (2003), no qual fluxos autônomos de problemas, soluções e contextos políticos que se “encontram” a partir da ocorrência de janelas de oportunidades. As janelas de oportunidade são aqueles momentos nos quais há um problema, há uma solução e persiste um contexto político favorável para a tomada de decisão.

Em segundo lugar, há, em geral, um lapso temporal relevante entre a conclusão do processo avaliativo e sua efetiva utilização. A perda de informações decorrentes do espaçamento temporal gera dificuldades em provar as possíveis relações causais entre os resultados da avaliação e as mudanças na ação governamental.

Terceiro, persistem dificuldades quanto à mensuração das mudanças na política ou programa de governo decorrentes da avaliação. É difícil quantificar a extensão da mudança. É importante citar que “a decisão de nada fazer” também pode ser resultante da avaliação, mas não há uma ação observável e mensurável para investigar.

Finalmente, é complexo separar quais mudanças são decorrentes do processo avaliativo e quais não são. Nesse diapasão, especificamente em relação ao uso instrumental,

Barrios (1986) ressaltou que, em função da ocorrência das diversas fontes de informações que atuam sobre o processo de tomada de decisão, é preciso atentar para o fato de que a simples prova de implementação das recomendações listadas em relatórios de avaliação não indica, por si só, o uso da avaliação. A decisão de implementação de uma ação, mesmo inserida no rol de recomendações constante de um relatório de avaliação, pode ser sido tomada em função de informações que nada têm a ver com o processo avaliativo.

Cheng (2006, p. 24) chamou atenção para três aspectos que devem ser considerados por aqueles que pretendem estudar essas influências da avaliação: (1) a definição de uso ou influência utilizada; (2) o uso de um tempo apropriado para investigar seus efeitos; e (3) o apoio aos potenciais usuários da avaliação na descoberta ou delimitação dos efeitos relacionados à avaliação.

A partir dos atributos definidos Barrios (1986, p. 39) como desejáveis no tange ao método utilizado para mensuração do uso da avaliação, é possível elencar uma lista de requisitos metodológicos: (1) incorporar uma definição ampla de utilização; (2) investigar, ao mesmo tempo, as ações decorrentes das recomendações formais presentes no relatório, e aquelas, não estimuladas, derivadas de informações do próprio relatório ou do processo de avaliação; (3) levar em consideração as influências concorrentes advindas de outras fontes de informação; e (4) levar em consideração quantificação para propósitos de julgamento e comparação.

2.6 TEORIA DA INFLUÊNCIA DA AVALIAÇÃO (MARK; HENRY, 2004).

Na tentativa de entender melhor os mecanismos de mudança por meio dos quais a avaliação afeta crenças, atitudes e ações (teoria da mudança da avaliação), bem como os resultados intermediários que se situam entre a avaliação e o seu objetivo final, ou seja, a melhoria das condições sociais (*social betterment*), Mark e Henry propuseram um arcabouço teórico desenhado para capturar os processos subjacentes que podem mediar os efeitos decorrentes da avaliação. Em busca desse objetivo, os autores adaptaram o modelo de uso proposto por Cousins em 2003. Cousins havia aplicado a ferramenta de modelo lógico à avaliação de programas no intuito de esclarecer o processo de uso da avaliação.

No arcabouço proposto por Mark e Henry, a prática avaliativa é alimentada por diversos “insumos”. Esses “insumos” são representados pelo “contexto da avaliação” e pelo

conjunto de mediadores que podem determinar os efeitos da avaliação em crenças, atitudes e ações.

O modelo proposto por Mark e Henry engloba uma visão ampla de influência, incluindo tanto aquela que se dá no período e no local onde ocorre a avaliação, quanto aquela que ocorre em qualquer outro lugar e após o término do processo avaliativo. Esse modelo inclui processos de mudança que têm sido validados amplamente na literatura de ciências sociais.

A análise proposta por Mark e Henry é feita a partir de três níveis: (1) individual; (2) interpessoal; e (3) coletivo. Cada nível apresenta quatro tipos de processos: (1) influência geral; (2) cognitivo e afetivo; (3) motivacional; e (4) comportamental. Os processos de influência geral são os elementos básicos de mudança. Eles podem disparar mudanças nos demais processos. No entanto, não há previsão de que esses processos de influência geral sejam relevantes diretamente à consecução do bem estar social. Assim, a importância desses processos pode ser avaliada em função da capacidade que eles têm de disparar outros efeitos de médio e longo prazo.

Os processos cognitivos e afetivos têm a ver com pensamentos e sentimentos. Já os processos motivacionais se referem a objetivos e aspirações, respostas a recompensas e punições percebidas. Finalmente, os processos comportamentais se referem a mudanças em ações. Adicionalmente, cada tipo incorpora processos em cada nível de análise, seja individual, interpessoal ou coletivo.

É importante ressaltar que, segundo o arcabouço apresentado pelos autores, a avaliação pode disparar uma sequência composta por diversos processos, de tipos distintos ou não, formando uma espécie de caminho (“*pathway*”) que, em última análise, levará à melhoria das condições sociais. Logo, cada processo pode ser enxergado de duas formas: (1) como um resultado do processo avaliativo; e (2) como um mecanismo que, por seu turno, determinará outro resultado.

O Quadro 18 apresenta os processos por nível de análise e tipo.

QUADRO 18 – Processos por nível de análise e tipo.

Tipos de Processo/Resultado	Níveis de Análise		
	Individual	Interpessoal	Coletivo
Influência Geral	Elaboração	Justificação	Ritualismo
	Heurística	Persuasão	Audiência
	<i>Priming</i>	Agente de mudança	Formação de coalizão
	Aquisição de habilidade	Opinião da minoria	Mínuta normativa Estabelecimento de padrão Exame de política
Cognitivo e afetivo (uso conceitual)	Saliência	Norma descritiva	Formação de agenda
	Valência		Aprendizado sobre políticas públicas
Motivacional	Objetivos e aspirações pessoais	Norma prescritiva	Estrutura de incentivos
		Recompensa social	Pressão do mercado
		Intercâmbio	
Comportamental (uso instrumental)	Aplicação de habilidade	Mudança de comportamento interpessoal	Continuação, finalização ou alteração de programa (mudança no programa)
	Mudança de comportamento individual		Mudança na política
			Difusão

Fonte: (MARK; HENRY, 2004, p. 41, tradução nossa).

A tipologia tradicional de uso, ou seja, aquela que tipifica o uso em instrumental, conceitual, simbólico e uso no processo, pode ser correlacionada ao arcabouço teórico apresentado no modelo de Mark e Henry. Nesse sentido, o uso instrumental pode ser mapeado nos processos comportamentais. O uso conceitual, por seu turno, pode ser mapeado nos processos cognitivos e afetivos. Já o uso simbólico pode ser mapeado em um conjunto selecionado de processos dos níveis interpessoal e coletivo. Mais especificamente, os processos de justificação, no nível interpessoal e ritualismo, no nível coletivo. No entanto, o uso no processo não tem correspondência nos tipos de processos e níveis de análise apresentados pelos autores. Na verdade, o uso no processo se difere dos demais em função da fonte de influência decorrer no próprio processo avaliativo ao invés dos achados da avaliação.

O modelo de Mark e Henry não foca nas complexidades contextuais que atuam sobre a influência decorrente da avaliação. Nesse diapasão, é bom lembrar que as informações oriundas da avaliação concorrem em um tipo de mercado livre de informações e valores que influenciam os mecanismos e resultados da avaliação.

A Figura 4 apresenta o modelo de Mark e Henry (2004).

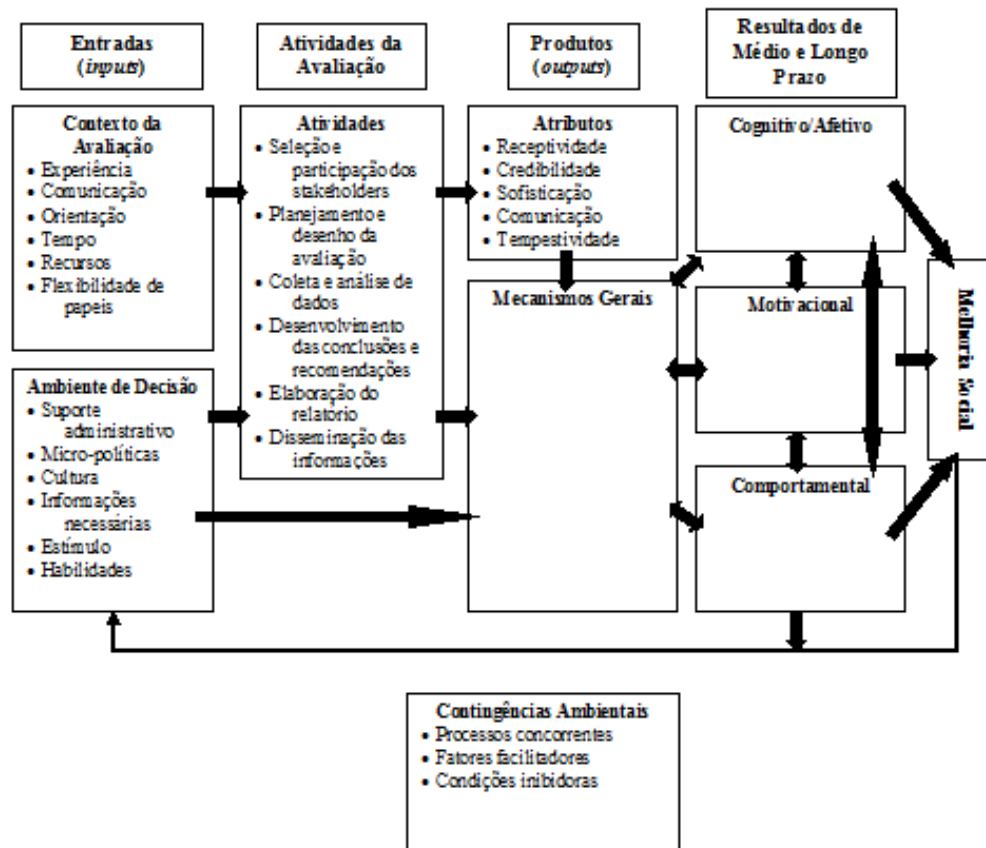


FIGURA 4 – Modelo de Mark e Henry.
 Fonte: (MARK; HENRY, 2004, p. 46, tradução nossa).

Mark e Henry apontaram uma série de benefícios do arcabouço teórico proposto: (1) estimular e direcionar a pesquisa sobre avaliação; (2) tornar mais clara a natureza da influência decorrente da avaliação, especificamente no que tange aos processos mediadores, resultados e níveis de análise; (3) apresentar um guia para a prática da avaliação; e (4) fornecer subsídios para discussões futuras sobre as responsabilidades do avaliador. (MARK; HENRY, 2004, p. 51).

3 ARCABOUÇO METODOLÓGICO.

3.1 DESENHO DA PESQUISA.

A pesquisa qualitativa assume que os indivíduos que participam de uma investigação social elaboram realidades sociais como fruto de um processo de construção de significado decorrente de sua interação com os contextos que os cercam. A partir desse pressuposto, os pesquisadores fazem uma espécie de autoimersão no contexto da pesquisa, com o menor poder de manipulação possível, no intuito de entender a realidade complexa, em termos de perspectivas de sentido, sob o ponto de vista de quem está dentro (*insider*) do sistema social investigado (CHENG, 2006). Nesse sentido,

[...] a pesquisa qualitativa assume que os pesquisadores não podem estar separados do contexto que estudam (Dahlberg *et al.*, 2001). Ao invés de se manter distante do sistema pesquisado, os pesquisadores interagem com os participantes e com o seu contexto por meio do desenvolvimento do *rapport* (concondância, compreensão), do diálogo e do entendimento (Lincoln & Guba, 2004). (CHENG, 2006, p. 51, tradução nossa).

A pesquisa qualitativa se qualifica como método adequado para consecução dos objetivos desta pesquisa, pois permite a investigação dos contextos complexos envolvidos, nos quais persistem fatores dinâmicos e inter-relacionados. Além disso, possibilita investigar a influência da avaliação a partir da perspectiva dos seus destinatários, bem como contorna carências teóricas e instrumentais relevantes.

Esta pesquisa é retrospectiva e tem como abordagem metodológica a investigação de estudos de caso múltiplos. O desenho de estudo de caso foi escolhido em virtude da impossibilidade de separar as variáveis estudadas, os mecanismos e resultados disparados em decorrência da influência da avaliação, do contexto nos quais estão inseridas.

Segundo Yin (2005, p. 32-33):

Um estudo de caso é uma estratégia de investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

[...]

A investigação de estudo de caso enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados.

Ainda segundo Yin (2005, p. 34), a aplicação mais importante dos estudos de caso é “explicar os supostos vínculos causais em intervenções da vida real que são complexos demais para as estratégias experimentais ou aquelas utilizadas em levantamentos”. Esse parece ser o exatamente o caso desta pesquisa.

O primeiro caso é composto pela avaliação dos projetos de P&D em telecomunicações apoiados pelo Funttel, por intermédio da Finep, entre os anos de 2001 e 2007. O Funttel é materializado no Orçamento Geral da União (OGU) por intermédio do programa de Inovação Tecnológica em Telecomunicações, cuja execução orçamentária é de responsabilidade do Ministério das Comunicações. A avaliação estudada foi executada, entre 2006 e 2008, pelo GEOPI/DPCT/Unicamp. O caso é uma prática avaliativa isolada e não sistematizada, pois foi a única iniciativa de avaliação da efetividade da aplicação de recursos do Funttel até a presente data. Entre as justificativas pela escolha do caso estão: (1) o fato de que a avaliação do Funttel é uma prática avaliativa não sistematizada; (2) a importância do setor de telecomunicações para o desenvolvimento econômico e social do País; e (3) a quase inexistência de pesquisas sobre a influência da avaliação de programas de C&T.

O segundo caso é composto pelo ciclo de avaliação 2007-2008 do Programa Brasil Alfabetizado (PBA), programa sob responsabilidade do MEC. O PBA tem como objetivo principal a alfabetização de jovens de 15 anos ou mais e adultos, permitindo que eles possam ser beneficiados pelas demais ações que compõem o sistema de educação de jovens e adultos (EJA). O PBA possui um sistema estruturado de avaliação desde 2005. Esse sistema de avaliação é coordenado, atualmente, pela DEAVE/SECAD/MEC. O ciclo de avaliação 2007-2008 foi executado externamente pelas seguintes organizações: (1) o IPM/Ibope; (2) o Ceale/UFGM; (3) o Cespe/UnB; e (4) o Inep/MEC. Os resultados dos ciclos de avaliação são destinados à DPEJA, unidade responsável pela gestão e execução do PBA e também subordinada à SECAD. O PBA foi selecionado para estudo em decorrência dos seguintes fatores: (1) o fato de que a avaliação do programa é sistematizada e vem ocorrendo desde 2005; (2) a importância do setor educacional, em especial da alfabetização de jovens e adultos, no processo de transformação social do País em uma nação desenvolvida; e (3) o fato de ser um programa social, em contraposição a um programa de C&T. O ciclo de avaliação

2007-2008 do PBA foi escolhido pelos seguintes motivos: (1) apesar do desenho do programa sofrer alterações anuais, ele foi amplamente reestruturado em 2007; e (2) esse ciclo é o mais recente que já tem resultados apresentados.

A unidade de análise é o próprio processo de avaliação. As variáveis exógenas ou independentes são os fatores que podem influenciar o uso da avaliação. Nesta pesquisa, esses fatores são aproximados (*proxies*) através do conjunto de Padrões de Avaliação de Programas do Comitê Conjunto (JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION, 2010). As variáveis dependentes ou endógenas são os processos de influência geral, cognitivos, afetivos, motivacionais e comportamentais propostos por Mark e Henry (2004). Esses processos são mecanismos ou resultados de médio e longo prazo que podem levar à melhoria das condições sociais. Os usos instrumental, conceitual e simbólico, os tipos de uso mais tradicionais na literatura especializada, podem ser mapeados por meio dos mecanismos e resultados identificados.

3.2 COLETA DE DADOS.

As principais fontes de evidências desta pesquisa foram: (1) a literatura especializada, que forneceu subsídios para a construção do quadro teórico; (2) o arcabouço legal e normativo que regula o Funttel e o PBA, cujos mandamentos muniram este estudo com as informações necessárias para entender as lógicas de operação dos programas avaliados; (3) os documentos referentes à avaliação dos projetos de P&D apoiados com recursos do Funttel, que trouxeram detalhes sobre esse processo avaliativo; (4) os documentos referentes ao ciclo de avaliação 2007 e 2008 do PBA, que forneceram informações sobre esse processo avaliativo; e (5) o conjunto de entrevistas realizadas com integrantes das equipes de avaliação e das equipes de gestão dos programas, que possibilitaram a verificação da aderência das avaliações estudadas aos padrões definidos pelo Comitê Conjunto e, indiretamente, da presença dos fatores de influência mapeados no arcabouço teórico, bem como dos processos de influência propostos por Mark e Henry.

O arcabouço legal e normativo que regula os programas é composto por um conjunto de leis, decretos, portarias, resoluções e outros documentos que forneceram os subsídios necessários para entender a teoria do programa ou suas diretrizes de operação. A maior parte

desses documentos estava disponível na rede mundial de computadores, mas alguns deles foram gentilmente cedidos pelas equipes de gestão dos programas estudados.

No intuito de entender mais detalhadamente os processos avaliativos, foram recuperados diversos documentos, tais como relatórios de avaliação, apresentações, pareceres e notas técnicas. Os documentos foram gentilmente cedidos pelas equipes de avaliação ou de gestão dos programas avaliados. Esses documentos possibilitaram analisar em profundidade as características processos avaliativos, bem como seus resultados.

Os entrevistados eram integrantes da equipe de gestão ou da equipe de avaliação de cada um dos programas avaliados no período que ocorreu a avaliação. Todos eles são informantes, pois participaram ativamente das etapas de desenho ou execução de cada processo avaliativo, como gestor ou avaliador. Em todos os casos, se identificou o ator mais estratégico e, por indicação dessa pessoa, se montava a dupla que seria entrevistada. Essa dupla poderia incluir ou não o próprio ator mais estratégico. É importante ressaltar que o processo de escolha e a seleção final dos participantes foram acompanhados pelo orientador do pesquisador.

Em cada programa foram escolhidos dois integrantes da equipe de gestão e dois integrantes da equipe de avaliação. A única exceção foi a equipe de gestão do Funttel. Nesse caso, as limitações de tempo e o fato de que o pesquisador integrou a equipe de gestão do programa durante boa parte do período de avaliação, permitiram contar com apenas uma entrevista.

Os entrevistados foram qualificados conforme a função que desempenhavam em relação à gestão do programa ou à avaliação. As funções possíveis são: estratégica, tática e operacional. A função estratégica foi atribuída se o entrevistado podia contribuir para alterar a estratégia de intervenção do programa ou do processo avaliativo. A função tática foi designada àqueles que participavam ativamente da gestão do programa ou do projeto de avaliação. Finalmente, os participantes com função operacional integravam a equipe de gestão do programa ou do projeto de avaliação, mas não detinham poder de decisão quanto à sua estratégia ou gestão.

Os entrevistados leram e assinaram um termo de consentimento de participação que explicava os objetivos da pesquisa, assegurava a confidencialidade dos participantes, explicitava que as informações prestadas seriam utilizadas como subsídio à elaboração da dissertação de Mestrado do pesquisador e fornecia os contatos do pesquisador e de seu orientador para possíveis questionamentos posteriores. Uma cópia do termo foi deixada com cada entrevistado.

O Quadro 19 apresenta o perfil dos entrevistados em decorrência do programa avaliado, da equipe que integrou e da função que desempenhou em relação ao processo de avaliação.

QUADRO 19 – Perfil dos entrevistados.

	Equipe		Função		
	Gestão	Avaliação	Estratégica	Tática	Operacional
Funttel	1	2	1	2	0
PBA	2	2	1	1	2
Total	3	4	2	3	2
Total Geral	7				

Fonte: elaboração própria.

Todas as entrevistas foram gravadas e os arquivos de áudio estão disponíveis para inspeção do orientador e dos integrantes da banca de avaliação desta dissertação. As entrevistas atendem aos princípios de replicabilidade e transparência.

As entrevistas foram do tipo semiestruturado. Assim, foram elaborados dois protocolos de entrevista. O protocolo para a equipe de gestão visava perceber o surgimento dos processos, mecanismos e resultados de médio e longo prazo, decorrentes da influência da avaliação. Adicionalmente, o protocolo também tentou validar algumas informações prestadas pela equipe de avaliação. Já o protocolo para a equipe de avaliação objetivava identificar os fatores presentes na avaliação que poderiam influenciar o seu uso. Os fatores não foram questionados diretamente, ao invés disso, utilizou-se o conjunto de Padrões de Avaliação de Programa do Comitê Conjunto como aproximação (*proxy*). Os fatores investigados indiretamente estão apresentados no Quadro 20.

QUADRO 20 – Fatores investigados.

Fatores Investigados
Relevância
Qualidade da Comunicação
Qualidade da Avaliação
Achados
Credibilidade
Tempestividade
Competência do Avaliador
Envolvimento /Receptividade do Usuário
Necessidade de Informação
Ambiente Político
Informações Concorrentes
Características Pessoais
Características da Decisão
Envolvimento dos <i>Stakeholders</i>

Fonte: elaboração própria.

Os protocolos foram elaborados a partir do QUESTIONÁRIO – AVALIAÇÃO DA OBSERVÂNCIA DOS PADRÕES DE AVALIAÇÃO DEFINIDOS PELO *JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION*, desenvolvido por Serpa (2010, p. 186-194). O questionário original de Serpa foi veiculado por meio eletrônico e elaborado com base no trabalho de Sanders⁵.

É importante ressaltar que a utilização dessas diversas fontes de evidências permitiu a triangulação dos dados obtidos. Assim, algumas informações sobre os processos de avaliação providas pelas equipes de gestão foram confrontadas com os detalhes fornecidos pelas equipes de avaliação. No mesmo diapasão, informações providas por diferentes integrantes de uma mesma equipe foram comparadas e, devidamente, analisadas. As informações referentes a um caso foram confrontadas com as informações obtidas em relação ao outro caso. Finalmente, todas as informações foram confrontadas com os dados recuperados na pesquisa documental. A confrontação entre dados recuperados de fontes distintas ressalta divergências e confirma convergências.

⁵ SANDERS, James R. *The Program Evaluation Standards: how to assess evaluations of educational programs*. 2. ed. California: Sage Publications, 1994.

3.3 ANÁLISE DE DADOS.

A “adequação ao padrão” foi utilizada como técnica analítica específica. Segundo Yin (2005, p. 145, grifo no original), “essa lógica [...] compara um padrão fundamentalmente empírico com outro de base prognóstica [, oriundo das proposições teóricas ...]. Se os padrões coincidirem, os resultados podem ajudar o estudo de caso a reforçar sua *validade interna*.”

Os dados oriundos dos documentos investigados e das entrevistas realizadas foram estruturados em planilha eletrônica no intuito de permitir a análise dos casos individuais, a comparação das informações das equipes de gestão e avaliação de cada programa, bem como o cruzamento de informações entre os programas. As respostas dissertativas dos entrevistados foram codificadas de modo a facilitar a análise. De modo geral, as questões levaram a codificações binárias do tipo “sim” ou “não”. Algumas questões não foram apresentadas aos participantes em função das limitações de tempo e, nesse caso, a codificação utilizada foi manter a respectiva célula em branco. Outras questões não foram apresentadas, porque não faziam sentido em decorrência de respostas anteriores. Por exemplo, se os *stakeholders* não foram identificados, não fazia sentido perguntar se esses *stakeholders* participaram do desenho ou da execução da avaliação. Nesses casos, a codificação utilizada foi “não se aplica”. Algumas respostas foram interpretadas à luz de diversos fragmentos da entrevista e não, especificamente, em decorrência da resposta direta à questão apresentada. A opção por essa abordagem foi baseada nos seguintes motivos: (1) alguns conceitos utilizados nesta pesquisa são bastante complexos e de difícil compreensão; (2) algumas questões foram formuladas de maneira a permitir mais de uma interpretação e a interpretação correta não foi fornecida tempestivamente; e (3) os entrevistados apresentaram opiniões divergentes sobre uma mesma questão em momentos distintos da entrevista.

O Quadro 21 apresenta um exemplo das questões feitas à equipe de avaliação e a codificação das respostas.

QUADRO 21 – Exemplo de questões apresentadas à equipe de avaliação e da codificação das respostas.

U	Utilidade	Questão	006	007
U1	Credibilidade do Avaliador	Seleção da equipe/organização	Expertise	Expertise
		Plano de avaliação elaborado	Sim	Sim
		Plano de avaliação aprovado	Sim	Sim
		Acompanhamento pela equipe de gestão	Sim	Sim
U2	Atenção aos Stakeholders	Equipe de gestão avisada a priori		
		Destinatários identificados	Sim	Sim
		Destinatários participaram do desenho	Sim	Sim
		Destinatários participaram da execução	Sim	Sim
		Stakeholders identificados	Não	Não
		Stakeholders participaram do desenho	Não se aplica	Não se aplica
		Stakeholders participaram da execução	Não se aplica	Não se aplica

Fonte: elaboração própria.

O Quadro 22 apresenta um exemplo das questões feitas à equipe de gestão e a codificação das respostas.

QUADRO 22 – Exemplo de questões apresentadas à equipe de gestão e da codificação das respostas.

Mecanismo/Resultado	005
Saliência	Sim
Valência	Sim
<i>Priming</i>	Sim
Elaboração	Sim
Heurística	Não
Aquisição de habilidade	Não
Objetivos pessoais e aspirações	Sim
Aplicação de habilidade	Não
Comportamento	Sim

Fonte: elaboração própria.

Cada entrevista realizada foi analisada em separado e gerou um relatório de entrevista. O relatório de entrevista contém a qualificação do entrevistado, mas mantém sua identificação sob sigilo. O relatório também contém os fragmentos mais relevantes da entrevista. Esses fragmentos subsidiaram a codificação da entrevista e forneceram rico material para a composição desta dissertação. Diversos fragmentos foram enxertados nesta dissertação no intuito de exemplificar posições e suportar a análise.

Em relação aos padrões, se buscou, quando possível, verificar a aderência ou não das avaliações investigadas aos padrões estabelecidos pelo Comitê Conjunto. Essa verificação de

aderência foi feita a partir da interpretação e consolidação das questões individuais relativas a um determinado padrão. O Quadro 23 apresenta um exemplo de aderência ao padrão.

QUADRO 23 – Exemplo de aderência ao padrão.

U	Utilidade	Questão	006	007	Aderente
U1	Credibilidade do Avaliador	Seleção da equipe/organização	Expertise	Expertise	Sim
		Plano de avaliação elaborado	Sim	Sim	
		Plano de avaliação aprovado	Sim	Sim	
		Acompanhamento pela equipe de gestão	Sim	Sim	

Fonte: elaboração própria.

A partir da verificação de aderência aos padrões, se buscou, quando possível, identificar a presença ou não dos fatores de influência. O Quadro 24 apresenta um exemplo de identificação de presença ou ausência dos fatores de influência.

QUADRO 24 – Exemplo de identificação de presença ou ausência dos fatores de influência.

Fatores		Padrões	Funttel
Achados	A2	Informação Válida	Sim
	A3	Informação Confiável	Não
	A8	Comunicação e Relatório	
	E1	Documentação	
	P3	Direitos Humanos e Respeito	
Ambiente Político	F3	Viabilidade Contextual	
	P6	Conflitos de Interesses	
Características da Decisão	A1	Conclusões e Decisões Justificadas	Sim
Características Pessoais	A1	Conclusões e Decisões Justificadas	Sim

Fonte: elaboração própria.

As células em branco significam impossibilidade de verificar ou consolidar a aderência a um padrão ou a presença ou ausência de fator.

3.4 LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS.

A abordagem metodológica estabelecida nesta pesquisa apresenta algumas limitações. Em primeiro lugar, alguns conceitos utilizados são bastante complexos e de difícil compreensão, o que pode levar a respostas imprecisas. Segundo, algumas questões foram

formuladas de maneira a permitir mais de uma interpretação e a interpretação correta não foi fornecida tempestivamente. Isso também acarreta respostas imprecisas. Terceiro, há um lapso temporal entre o final do projeto de avaliação e a realização desta pesquisa. Algumas respostas podem sofrer imprecisões em decorrência da falha de memória dos participantes. Quarto, a codificação das respostas é, de certa forma, subjetiva e está sujeita a questionamentos. Alguns cuidados foram tomados no intuito de evitar distorções nesse ponto. Esses cuidados foram: (1) as questões foram perguntadas de forma direta ao entrevistado, embora a codificação final possa ter sido diferente em função de outros fragmentos da mesma entrevista; (2) foram selecionados dois entrevistados para cada equipe, exceção feita à equipe de gestão do Funttel; (3) algumas respostas da equipe de avaliação foram validadas por questões apresentadas à equipe de gestão; e (4) as codificações temporárias, realizadas durante a própria entrevista, foram validadas pelas codificações definitivas resultantes da audição da mesma entrevista realizada a posteriori. Finalmente, não é possível estabelecer relações causais entre fatores e mecanismos/resultados decorrentes da influência da avaliação.

4 PROGRAMA DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA EM TELECOMUNICAÇÕES (FUNTTEL).

4.1 DESCRIÇÃO DO CASO.

O setor de telecomunicações tem desempenhado papel central no desenvolvimento social e econômico de qualquer nação contemporânea. Em tempos da Internet, da televisão digital e da comunicação via satélite, qualquer sociedade que não acompanhe a evolução tecnológica em telecomunicações está fadada a ficar na esteira da, assim denominada, era da informação.

No Brasil, o setor de telecomunicações começou a se desenvolver no início da década de 60, principalmente após o golpe militar de 1964. Algumas das principais instituições, que até hoje regulam o setor, foram criadas ou imaginadas pelos militares ainda naquela época, como, por exemplo, o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) (BRASIL, 1962). Mais do que isso, o próprio Estado operou diretamente a telefonia no País, por intermédio do Sistema Telebrás, até a privatização das empresas que compunham o grupo no final da década de 90 (PIRES, 1999; NEVES, 2002; BOTELHO *et al*, 1993; GALINA, 2002; MANI, 2004; LOURAL *et al*, 2006).

É preciso entender que, se há divergências quanto à conveniência e à oportunidade da desestatização do Sistema Telebrás, viabilizada pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT) (BRASIL, 1997), sancionada no Governo Fernando Henrique Cardoso, parece claro entre os especialistas, de que os resultados mais imediatos da privatização foram: a desmobilização do poder de compra do Estado e a desestruturação de boa parte da rede de pesquisa e desenvolvimento (P&D) em telecomunicações do País (NEVES, 2002; LOURAL *et al*, 2006). Nesse sentido, a própria LGT buscou apresentar soluções. A LGT, no art. 190, determinou, no intuito de preservar a capacidade de P&D existente no âmbito do Sistema Telebrás, a criação de uma entidade que incorporasse seu centro de P&D. Assim, nasce a Fundação CPqD – Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações, sucessora do centro de pesquisa, herdeira da estrutura física e, muito mais importante, receptora da equipe de profissionais altamente qualificados que compunham o núcleo inovador da Telebrás.

Ao mesmo tempo em que possibilitou a manutenção desse importante centro de P&D nacional, a LGT previu, no seu art. 77, a constituição de um fundo capaz de fomentar o

desenvolvimento tecnológico do setor de telecomunicações no País. Dessa forma, seguindo as determinações da LGT, é sancionada, ao final de 2000, a Lei que cria o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel) (BRASIL, 2000). Trata-se de um fundo de natureza contábil que tem como objetivos: (1) estimular o processo de inovação tecnológica; (2) incentivar a capacitação de recursos humanos; (3) fomentar a geração de empregos; e (4) promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, de modo a ampliar a competitividade da indústria brasileira de telecomunicações. Todos esses objetivos têm como diretriz o atendimento dos interesses do setor de telecomunicações no País (BRASIL, 2000).

O Funttel se materializa no Orçamento Geral da União (OGU) (BRASIL, 2008) por meio do programa orçamentário 8025 – Inovação Tecnológica em Telecomunicações, sob responsabilidade do Ministério das Comunicações, e se constitui como o principal instrumento de fomento à P&D no âmbito das políticas públicas em telecomunicações. Nesse sentido, o Fundo atua por intermédio da aplicação de recursos reembolsáveis e, principalmente, não-reembolsáveis, em projetos alinhados com seus objetivos legais. Sua principal receita advém da contribuição de meio por cento (0,5%) sobre a receita bruta das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações. (BRASIL, 2000; BRASIL, 2001b; BRASIL, 2003b).

O Quadro 25 apresenta a série histórica da execução orçamentária do programa 8025.

QUADRO 25 – Série histórica da execução orçamentária do programa 8025.

Exercício	Receitas (R\$ milhões)			Não Reembolsável (Fomento)	
	Arrecadação	Aplic. Fin.	Total Receitas	Autorizado	Liquidado
	A	B	C = (A+B)	(R\$ milhões)	(R\$ milhões)
2001	248	3	251	239	58
2002	203	88	291	290	92
2003	218	46	264	204	143
2004	247	53	299	139	101
2005	275	59	333	175	102
2006	302	62	363	95	78
2007	334	59	393	140	137
2008	352	69	421	74	71
2009	326	67	393	61	40
Total	2.505	506	3.008	1.417	822

Fonte: SAF e SIAFI.

O Funttel é gerido por um Conselho Gestor (CGF), composto por representantes do Ministério das Comunicações (MC), que o preside, do Ministério da Ciência e Tecnologia

(MCT), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). O CGF é a instância responsável pela definição das diretrizes para aplicação de recursos do Fundo. A seleção e a formalização dos projetos apoiados, no entanto, é efetuada por intermédio dos agentes financeiros do Funttel – BNDES e Finep – sempre de acordo com os objetivos legais do Fundo e as diretrizes definidas pelo CGF. A Figura 5 apresenta graficamente a composição do CGF.

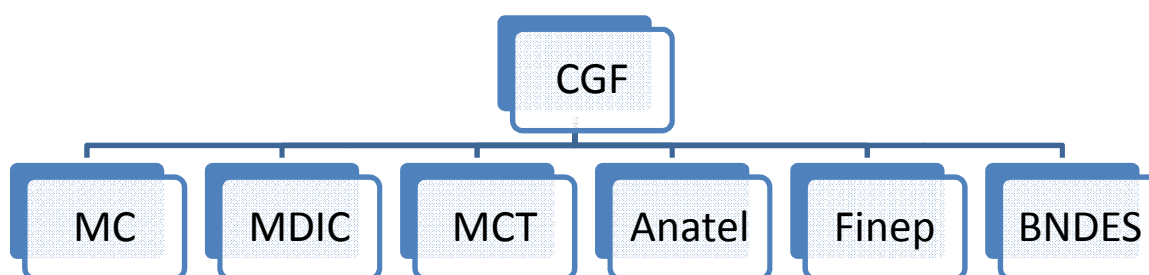


FIGURA 5 – Composição do Conselho Gestor do Funttel.
Fonte: elaboração própria.

O CGF conta com o apoio de uma Secretaria Executiva, de uma Assessoria Técnica, prestada pelos servidores do Departamento de Indústria, Ciência e Tecnologia (DEICT), sob a coordenação do Diretor do Departamento (MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES, 2007) e de Comitês Técnicos. O DEICT é uma unidade administrativa, criada em março de 2003 (BRASIL, 2003a) e subordinada diretamente à Secretaria de Telecomunicações do Ministério das Comunicações. Compete ao Departamento: subsidiar a formulação de políticas, diretrizes, objetivos e metas relativos ao desenvolvimento industrial, científico e tecnológico do setor de telecomunicações do País; desenvolver meios para a difusão das inovações científicas e tecnológicas relativas aos serviços de telecomunicações, notadamente no que se refere aos projetos e programas financiados com recursos públicos; e promover, no âmbito de sua competência, interação científica e de desenvolvimento tecnológico em telecomunicações (BRASIL, 2004). É oportuno ressaltar que boa parte do trabalho do Departamento na atualidade está focada na execução de tarefas relacionadas à prestação do serviço de assessoria técnica ao CGF. Essa dedicação se deve, principalmente, à importância do Fundo como uma das principais fontes de fomento ao desenvolvimento tecnológico das telecomunicações do País e ao nítido alinhamento entre os objetivos do Funttel e os estabelecidos para o Departamento. Assim, o DEICT presta assessoria ao CGF por meio da

elaboração de estudos que permitam aprimorar a aplicação dos recursos do Fundo e das contribuições aos processos de seleção, acompanhamento técnico e avaliação dos projetos apoiados pelo Funttel. A Figura 6 mostra a estrutura de apoio ao CGF e seu mapeamento nas unidades administrativas e servidores do MC.

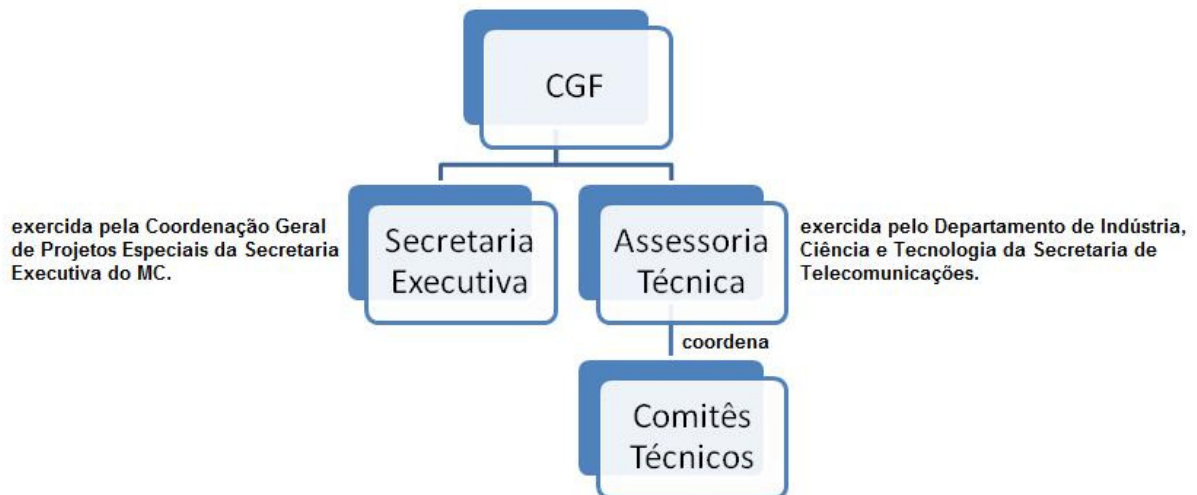


FIGURA 6 – Estrutura de Apoio ao Conselho Gestor do Funttel.
Fonte: elaboração própria.

4.1.1 OBJETIVOS DE CURTO PRAZO.

Os objetivos de curto prazo do programa estão expressos na “Lei do Funttel” (BRASIL, 2000). Por meio do apoio a projetos de P&D executados por centros acadêmicos, institutos científicos e tecnológicos (ICT) e empresas brasileiras, o programa busca estimular o processo de inovação tecnológica, incentivar a capacitação de recursos humanos e fomentar a geração de empregos no setor de telecomunicações.

4.1.2 OBJETIVOS INTERMEDIÁRIOS.

Ao apoiar centros acadêmicos, ICTs e empresas brasileiras, o programa pretende, no médio prazo, ampliar a competitividade da indústria brasileira de telecomunicações e fomentar a cooperação tecnológica entre academia, ICTs e indústria.

4.1.3 OBJETIVOS DE LONGO PRAZO (MISSÃO DO PROGRAMA).

Ao fim e ao cabo, espera-se que o programa gere impactos no sentido de ampliar o nível de estruturação do sistema nacional de P&D em telecomunicações visando ampliar o desenvolvimento tecnológico do setor, de modo que ele possa apoiar o desenvolvimento econômico e social do País.

A Figura 7 apresenta um Modelo Lógico do programa elaborado pelo autor baseado no arcabouço legal e normativo que regula o programa e o Fundo.

4.1.4 PROCESSO AVALIATIVO.

A avaliação estudada tem natureza somativa e foi executada, entre 2006 e 2008, pelo Grupo de Estudos sobre Organização da Pesquisa e Inovação (GEOPI) do Departamento de Política Científica e Tecnológica (DPCT) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Foram avaliados 22 projetos de P&D em telecomunicações apoiados pelo Funttel, por intermédio da Finep, entre os anos de 2001 e 2007. Trata-se da única iniciativa, até então, de verificação da efetividade do programa de Inovação Tecnológica em Telecomunicações e da aplicação de recursos do Funttel. É, portanto, uma prática avaliativa isolada e não sistematizada.

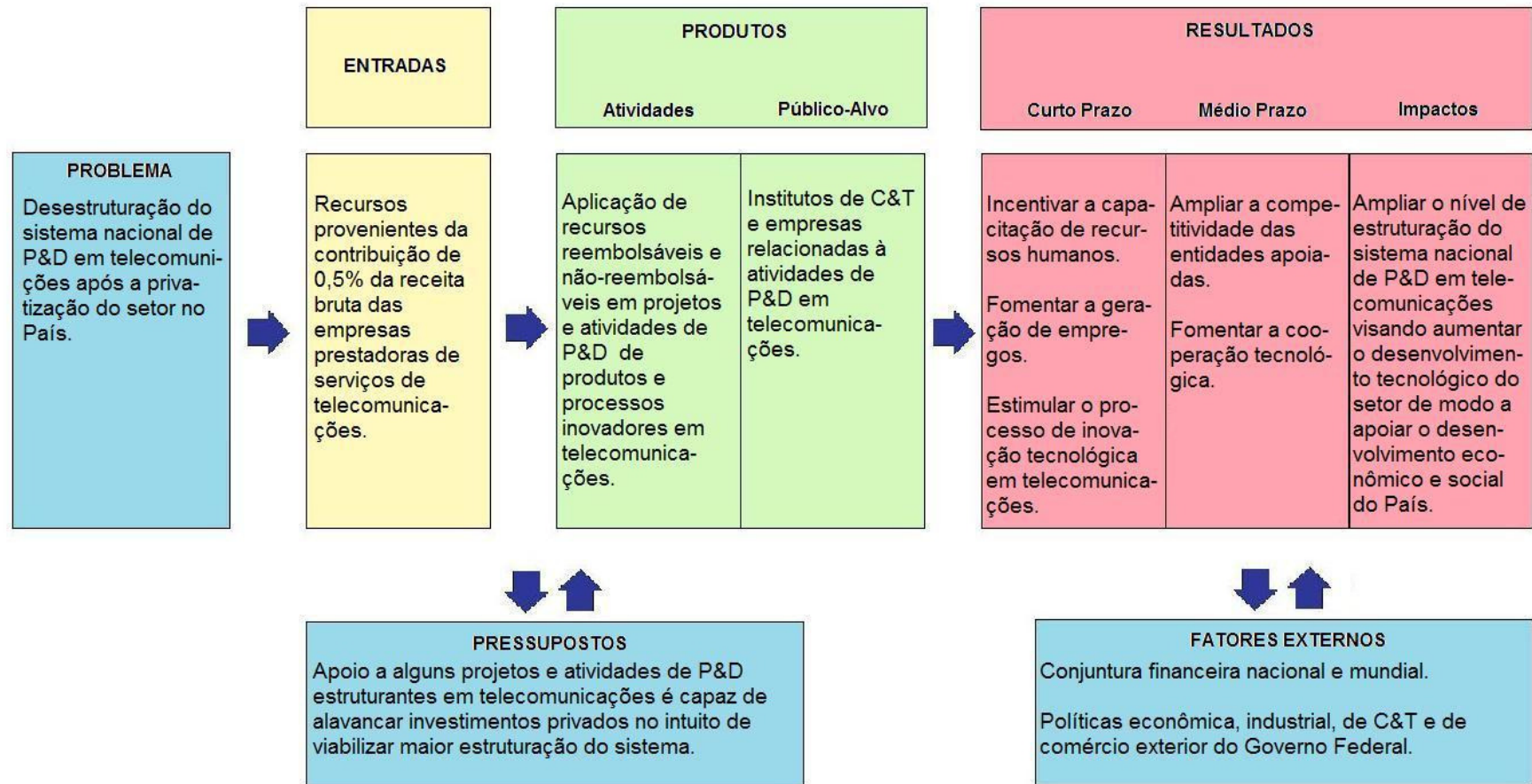


FIGURA 7 – Modelo Lógico do Programa de Inovação Tecnológica em Telecomunicações.
Fonte: elaboração própria.

4.2 COLETA DE DADOS.

As entrevistas relativas ao Funttel foram realizadas nos dias 19 e 23 de agosto de 2010. Elas foram realizadas nos locais de trabalho dos entrevistados. Todos os entrevistados permitiram a gravação da entrevista. O Quadro 26 qualifica os entrevistados.

QUADRO 26 – Qualificação dos entrevistados – Funttel.

Entrevista #	006	007	005
Equipe	Avaliação	Avaliação	Gestão
Função	Tática	Tática	Estratégica
Participação - desenho	Sim	Não	Sim
Participação - execução	Sim	Sim	Sim

Fonte: elaboração própria.

4.3 ANÁLISE DOS DADOS.

4.3.1 ADERÊNCIAS AOS PADRÕES DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS.

A avaliação foi formalmente contratada e o seu instrumento pactual continha as principais características do projeto, como objetivos, produtos, procedimentos, cronograma e etc. Não foi, entretanto, realizada nenhuma análise prévia de custos e benefícios da execução da avaliação do programa. O projeto contou com um plano de avaliação apresentado e aprovado previamente pela equipe de gestão do programa. A avaliação, salvo melhor juízo, não contou formalmente com o auxílio de técnicas consagradas de gestão de projetos, mas a coordenação utilizou, sempre que necessário, instrumentos para acompanhamento das atividades realizadas.

A equipe de avaliação foi formada em função das expertises necessárias para a execução do projeto e contou com integrantes de diferentes formações e experiências. A equipe foi composta por cinco a seis pessoas, cuja flutuação se deu em função das necessidades imediatas do projeto. Essa equipe já possuía experiência em projetos de avaliação de programas e, além disso, executou outros projetos em concomitância com a avaliação estudada.

Os procedimentos de coleta de dados foram sistemáticos e essa atividade não contou com outras pessoas além daquelas já envolvidas no projeto originalmente. Não houve necessidade de treinamento específico, pois seus integrantes já haviam realizado esse tipo de atividade em outros processos avaliativos.

A coleta de dados foi efetuada em duas etapas. A primeira etapa foi composta por entrevistas com todos os coordenadores dos projetos de P&D definidos na amostra. Já a segunda etapa, foi realizada por intermédio de questionários aplicados à distância, através da rede mundial de computadores, a *Internet*.

A confidencialidade das informações fornecidas foi garantida formalmente no questionário eletrônico, mas garantias informais foram dadas repetidas vezes pelos integrantes da equipe de avaliação.

Em relação aos critérios para julgamento dos achados, foram formulados indicadores específicos para avaliação da carteira de projetos de pesquisa e desenvolvimento (P&D). Esses indicadores foram formulados no intuito de fornecer o devido peso a cada aspecto técnico, financeiro ou social dos projetos e da carteira em geral. Nesse sentido, a preocupação da equipe de avaliação foi evitar o direcionamento *ex-post* dos achados da pesquisa. Esse e outros procedimentos analíticos foram, de modo geral, descritos nas comunicações formais aos destinatários principais. No entanto, as limitações e possíveis impactos desses procedimentos foram discutidos apenas informalmente em reuniões com os *stakeholders*.

A equipe de gestão do programa não somente estava ciente do processo de avaliação, como participou ativamente da sua contratação e desenho, bem como da negociação dos seus objetivos. Ademais, as necessidades da equipe de gestão foram identificadas a priori, tomando como ponto de partida os objetivos legalmente instituídos do programa.

A equipe de gestão também participou ativamente da execução da avaliação, principalmente no que tange à validação de instrumentos.

Em relação ao formato de apresentação dos resultados, a equipe de gestão ficou bastante impressionada com o que a equipe de avaliação já havia elaborado em projetos anteriores, sendo esse um dos fatores que pesaram na decisão de contratação.

Tanto o programa quanto os contextos social, econômico e político nos quais está inserido foram compreendidos e descritos satisfatoriamente pela equipe de avaliação. Esse entendimento sobre os aspectos do problema e do programa foram fruto, principalmente: (1) da boa interação entre as equipes de gestão e avaliação; (2) da experiência da equipe de avaliação na execução de outros processos avaliativos; (3) do conhecimento prévio por parte da equipe de avaliação do ambiente de pesquisa e desenvolvimento no qual está inserido o

programa; e (4) do exaustivo trabalho de levantamento de informações realizado pela equipe de avaliação, tanto internamente quanto externamente, para conhecer, entre outros aspectos, os objetivos, o desenho, a forma de execução, os atores envolvidos e as dificuldades em geral.

Havia um cronograma pré-estabelecido de apresentação de resultados, mas algumas datas sofreram atrasos em decorrência de questões técnicas relativas à etapa de coleta de dados. Esses atrasos foram negociados com a equipe de gestão.

Os resultados finais foram apresentados e disponibilizados à equipe de gestão. Além disso, apesar de não terem sido solicitados, outros documentos e insumos utilizados pela equipe de avaliação para consolidação do relatório final também foram disponibilizados à equipe de gestão.

Algumas reuniões de apresentação do relatório final de avaliação foram realizadas junto aos demandantes, no intuito de permitir o debate sobre os seus achados. Nos termos de um dos entrevistados:

[...] houve umas duas apresentações do relatório final no Conselho Gestor [do Funttel] com a presença de todos os Conselheiros. Nesse sentido, houve a oportunidade, no mínimo, de solicitações de esclarecimentos, por parte dos demandantes para o avaliador, na apresentação dos resultados. Esclarecimentos a respeito do que significava tal achado, ou o que era exatamente determinado resultado, de onde foi possível ou a partir de que dados, de que levantamentos, foi possível concluir determinada coisa.

O problema da inovação tecnológica em telecomunicações, a natureza científica, tecnológica e industrial do programa, a gestão colegiada e multi-institucional, além das características do processo de tomada de decisão do programa acabaram por não gerar demandas de curto prazo por informações específicas. As informações decorrentes do processo ou dos achados da avaliação foram somadas a outras fontes de informações concorrentes na influência exercida junto à equipe de gestão, tanto na melhoria do desenho do programa como na sua forma de execução. Nas palavras de um entrevistado, “o processo de decisão é permanente e periódico, não há o que o fluxo temporal [, de apresentação de resultados,] comprometa de forma significativa [o processo de tomada de decisão] [...]”.

A avaliação não seguiu, ao menos formalmente, padrões internacionalmente reconhecidos de avaliação de programas. Apesar dos padrões exemplificados durante as entrevistas apresentarem características generalistas, ou seja, aplicáveis a uma ampla diversidade de avaliações de programas, os entrevistados, de modo geral, pareciam não

reconhecer esses padrões como válidos à realidade local ou ao objeto da avaliação. Nos termos de um entrevistado:

Não, não tem uma relação a um padrão, um indicador, nada disso, o que existe é que a gente acompanha toda a literatura [...]. É uma avaliação que está no estado da arte. Quanto a isso, não há dúvida. Mas a gente não segue um padrão, mesmo porque a gente não acredita nisso [...]. Exceto quando você tem que gerar estatística internacional [...], pra tornar comparável. [...] É claro que daí quando você faz uma avaliação seguindo um padrão internacional, você deixa muita coisa de fora, o seu ajuste é parcial à realidade local. Como nesse caso não tem um programa *benchmark* do Funttel internacional para você comparar, então, o que você faz é tentar colar o máximo na especificidade do objeto local. Então, por definição, você não vai seguir um padrão internacional. Vai seguir metodologia, vai seguir rigor, vai seguir todas essas coisas, mas não um padrão, porque não faz sentido um padrão.

No entanto, apesar desses padrões não terem sido formalmente seguidos, as respostas apresentadas pelos entrevistados parecem indicar que a avaliação foi realizada, de modo geral, de acordo com as boas práticas internacionais de avaliação de programas.

Sobre a percepção da equipe de avaliação sobre a influência do processo e dos achados, um dos entrevistados se manifestou da seguinte forma:

A realidade [...] é o seguinte, a burocracia brasileira não tem uma cultura de avaliação. Em alguns momentos, vão aparecendo avaliações. [...] A gente faz direitinho, gasta uma energia nisso, um suor nessa história toda, mas é sempre muito frustrante porque, vamos dizer assim, o impacto desse tipo de coisa é pequeno. [...] Se a gente se trancasse na nossa salinha lá e fizesse a avaliação e entregasse, tava tudo bem também. [...] Você força o processo [...]. A inércia da cultura antiavaliação não absorve os resultados que uma avaliação dessa proporciona em sua plenitude. [...] Os ganhos são pequenos, são limitados.

Os Quadros 27, 28, 29, 30 e 31 apresentam a codificação das entrevistas em relação à aderência ao conjunto de Padrões de Avaliação de Programas do Comitê Conjunto. As células em branco significam que as respectivas questões não foram apresentadas aos entrevistados. Na coluna “Aderente”, as células em branco significam que não foi possível concluir pela aderência ou não do respectivo padrão.

QUADRO 27 – Codificação – Utilidade – Funttel.

U	Utilidade	Questão	006	007	005	Aderente
U1	Credibilidade do Avaliador	Seleção da equipe/organização	Expertise	Expertise		Sim
		Plano de avaliação elaborado	Sim	Sim		
		Plano de avaliação aprovado	Sim	Sim		
		Acompanhamento pela equipe de gestão	Sim	Sim		
U2	Atenção aos Stakeholders	Equipe de gestão avisada a priori			Sim	Sim
		Destinatários identificados	Sim	Sim		
		Destinatários participaram do desenho	Sim	Sim	Sim	
		Destinatários participaram da execução	Sim	Sim	Sim	
		Stakeholders identificados	Não	Não		
		Stakeholders participaram do desenho	Não se aplica	Não se aplica		
		Stakeholders participaram da execução	Não se aplica	Não se aplica		
U3	Objetivos Negociados	Objetivos negociados a priori	Sim	Sim	Sim	
		Alteração de objetivos incorporada	Não	Sim	Não se aplica	
U4	Valores Explícitos	Critérios para julgar os achados definidos a priori	Sim	Sim	Não	
U5	Informações Relevantes	Necessidades dos destinatários identificadas	Sim	Sim	Sim	Sim
		Necessidades dos <i>stakeholders</i> identificadas	Não se aplica	Não se aplica		
U6	Processos e Produtos Significantes	Processo de avaliação estimulou reflexão	Sim	Sim		Sim
		Comunicações estimularam reflexão	Sim	Sim		
U7	Comunicações e Relatórios Tempestivos e Apropriados	Cronograma de resultados negociados a priori	Sim	Sim	Sim	
		Formato das comunicações negociadas a priori	Sim	Não (consagrado)	Não	
		Resultados apresentados tempestivamente				
		Resultados apresentados aos destinatários	Sim	Sim	Sim	
		Resultados apresentados aos <i>stakeholders</i>	Sim	Sim		
U8	Preocupação com as Consequências e Influências	Resultados intermediários apresentados	Sim	Sim	Não	
		Destinatários foram orientados quanto ao uso	Não	Não	Sim	
		<i>Stakeholders</i> foram orientados quanto ao uso	Não	Não		

Fonte: elaboração própria.

QUADRO 28 – Codificação – Viabilidade – Funttel.

F	Viabilidade	Questão	006	007	005	Aderente
F1	Gestão do Projeto	Gestão de projetos	Não	Não		Não
F2	Procedimentos Práticos	Equipe de coleta de dados treinada	Não se aplica	Não se aplica		
		Procedimentos de coleta compatíveis com tempo	Não	Não		
		Teste piloto	Sim	Sim		
F3	Viabilidade Contextual	Interesses dos destinatários identificados	Não	Não		Não
		Interesses dos <i>stakeholders</i> identificados	Não se aplica	Não se aplica		
F4	Uso de Recursos	Análise prévia custo-benefício	Não	Não		Não

Fonte: elaboração própria.

QUADRO 29 – Codificação – Propriedade – Funttel.

P	Propriedade	Questão	006	007	005	Aderente
P1	Orientação à Prestação de Serviços	Avaliação focada nas características do programa	Sim	Sim	Sim	Sim
P2	Acordos Formais	Avaliação contratada formalmente	Sim	Sim		Sim
P3	Direitos Humanos e Respeito	Garantia de confidencialidade dos participantes	Sim	Não (informal)		
		Permissão para acesso aos dados individuais	Sim	Não (informal)		
		Garantia de uso dos dados como acordado	Sim	Não (informal)		
		Valores e cultura dos participantes considerados	Sim	Sim		
P4	Clareza e Justiça	Diferenças de linguagem dos participantes esclarecidas	Sim	Não se aplica		
		Canais de comunicação estabelecidos	Sim	Sim		
		Familiaridade dos avaliadores com as organizações	Não	Sim		
P5	Transparência	Relatórios elaborados de forma completa e sem omissões	Sim	Sim		Sim
		Relação clara entre objetivos, procedimentos e achados	Sim	Sim		
P6	Conflitos de Interesses	SEM QUESTÃO				
P7	Responsabilidade de Fiscal	SEM QUESTÃO				

Fonte: elaboração própria.

QUADRO 30 – Codificação – Acurácia – Funttel.

A	Acurácia	Questão	006	007	005	Aderente
A1	Conclusões e Decisões Justificadas	Conclusões respondem às questões dos destinatários	Sim	Sim		Sim
		Conclusões refletem procedimentos e achados	Sim	Sim		
A2	Informação Válida	Informações atenderam aos objetivos	Sim	Sim		Sim
		Informações suficientes para tomada de decisão	Sim	Sim		
A3	Informação Confiável	Avaliador independente monitorou o processo	Não	Não		Não
A4	Descrições Explícitas do Programa e do Contexto	Programa compreendido e descrito satisfatoriamente	Sim	Sim	Sim	
		Contexto compreendido e descrito satisfatoriamente	Não	Não (interno)	Sim	
A5	Gestão da Informação	Métodos sistemáticos de coleta, revisão e armazenamento	Sim	Sim		Sim
		Mecanismos de controle de integridade dos dados	Não se aplica	Não se aplica		
A6	Análises e Desenhos Corretos	Procedimentos analíticos descritos	Sim	Sim		
		Limitações dos procedimentos analíticos descritas	Não	Não (informal)		
		Impactos dos procedimentos analíticos descritos	Não	Não (informal)		
		Procedimentos analíticos apropriados às questões	Sim	Sim		
		Consistência dos achados testada	Sim	Sim		
A7	Raciocínio de Avaliação Explícito	SEM QUESTÃO				
A8	Comunicação e Relatório	SEM QUESTÃO				

Fonte: elaboração própria.

QUADRO 31 – Codificação – *Accountability* – Funttel.

E	<i>Accountability</i>	Questão	006	007	005	Aderente
E1	Documentação	Resultados disponibilizados aos destinatários	Sim	Sim	Sim	
		Resultados disponibilizados aos <i>stakeholders</i>	Sim	Sim		
		Demais documentos disponibilizados aos destinatários	Sim	Sim	Sim	
		Demais documentos disponibilizados aos <i>stakeholders</i>	Não	Não		
E2	Meta-avaliação Interna	Padrões de avaliação utilizados	Não	Não		Não
E3	Meta-avaliação Externa	Meta-avaliação externa	Não	Não		Não
		Padrões de avaliação utilizados na meta-avaliação externa	Não se aplica	Não se aplica		

Fonte: elaboração própria.

4.3.2 FATORES DE INFLUÊNCIA.

O Quadro 32 identifica a presença ou ausência de fatores de influência. As células em branco significam que não foi possível concluir pela aderência ou não ao respectivo padrão.

QUADRO 32 – Fatores de influência – Funttel.

Fatores		Padrões	Aderente
Achados	A2	Informação Válida	Sim
	A3	Informação Confiável	Não
	A8	Comunicação e Relatório	
	E1	Documentação	
	P3	Direitos Humanos e Respeito	
Ambiente Político	F3	Viabilidade Contextual	
	P6	Conflitos de Interesses	
Características da Decisão	A1	Conclusões e Decisões Justificadas	Sim
Características Pessoais	A1	Conclusões e Decisões Justificadas	Sim
Competência do avaliador	F2	Procedimentos Práticos	
	F4	Uso de Recursos	Não
	U1	Credibilidade do Avaliador	Sim
Credibilidade	E2	Meta-avaliação Interna	Não
	E3	Meta-avaliação Externa	Não
	P2	Acordos Formais	Sim
	P7	Responsabilidade Fiscal	
	U1	Credibilidade do Avaliador	Sim
Envolvimento /Receptividade do Usuário	U2	Atenção aos <i>Stakeholders</i>	Sim
	U3	Objetivos Negociados	
Envolvimento dos Stakeholders	U2	Atenção aos <i>Stakeholders</i>	Sim
	U3	Objetivos Negociados	
Informações Concorrentes	U8	Preocupação com as Consequências e Influências	
Necessidade de Informação	P1	Orientação à Prestação de Serviços	Sim
	U7	Comunicações e Relatórios Tempestivos e Apropriados	

(continua)

Fatores		Padrões	Aderente
Qualidade da Avaliação	A3	Informação Confiável	Não
	A4	Descrições Explícitas do Programa e do Contexto	
	A5	Gestão da Informação	Sim
	A6	Análises e Desenhos Corretos	
	A7	Raciocínio de Avaliação Explícito	
	F1	Gestão do Projeto	Não
	F2	Procedimentos Práticos	
	F3	Viabilidade Contextual	Não
	P3	Direitos Humanos e Respeito	
	P4	Clareza e Justiça	
	P5	Transparência	Sim
	P6	Conflitos de Interesses	
	U6	Processos e Produtos Significantes	Sim
Qualidade da Comunicação	A8	Comunicação e Relatório	
	E1	Documentação	
	P4	Clareza e Justiça	
	P5	Transparência	Sim
	U4	Valores Explícitos	
	U6	Processos e Produtos Significantes	Sim
	U8	Preocupação com as Consequências e Influências	
Relevância	U5	Informações Relevantes	Sim
Tempestividade	U7	Comunicações e Relatórios Tempestivos e Apropriados	

Fonte: elaboração própria.

4.3.3 MENSURAÇÃO DA INFLUÊNCIA.

No caso do programa Inovação Tecnológica em Telecomunicações, a entrevista com um integrante da equipe de gestão parece mostrar a ativação de diversos mecanismos ou resultados da influência exercida pela avaliação.

No nível individual, a análise da entrevista tende a confirmar o surgimento de vários desses mecanismos. Especificamente no que tange aos mecanismos de influência geral, aqueles de natureza intermediária, a entrevista apresentou respostas positivas aos processos de “*priming*” e “elaboração”.

Em relação à ideia de “*priming*”, fica evidente, na fala do entrevistado, uma dificuldade em associar o mecanismo a um processo avaliativo específico. *In verbis*: “[...] não consigo, de pronto, me recordar, em um conceito como esse [, o de *priming*], [se ocorreu] para [ess]a avaliação específica [...]”. Os motivos dessa dificuldade podem estar associados à falha de memória decorrente do lapso temporal entre a avaliação e a entrevista, bem como à existência de um mercado livre de informações e valores, onde competem pela atenção do gestor tanto as informações decorrentes da avaliação, quanto àquelas oriundas de outras fontes. O trecho a seguir ilustra essa última possibilidade:

Mas no meu caso, isso [, *priming*.] foi um contínuo. [...] [Q]quanto mais você diversificava a interlocução, quanto mais a gente aprofundava no levantamento de informações sobre um determinado projeto, ou conjunto de projetos, ou trabalho feito por determinada instituição, ao longo do tempo sempre surgiram conceitos novos, sempre surgiram *insights* e percepções novas a respeito da gestão do Funttel, aconteceu algum processo de revisão da regulamentação, um debate mais aprofundado com os integrantes do Conselho [...].

No entanto, logo a seguir, o entrevistado parece confirmar a presença do processo de “*priming*”. O trecho abaixo ilustra essa análise:

[...] foi um dos momentos chaves na minha carreira aqui, uma coisa em que eu me dedico hoje muito, é a análise de instrumentos, o entendimento de instrumentos, técnicas de análise de custo-benefício, de avaliação de desempenho. Eu me dedico, no setor em que eu labuto, o de telecomunicações, a formular indicadores atrelados a objetivos e metas [...].

No trecho, é possível perceber o surgimento cognitivo do conceito de “análise de custo-benefício”, por exemplo. Esse conceito, agora disponível ao entrevistado, parece influenciar o julgamento dele sobre a importância de utilizar esse tipo de instrumento no

contexto do setor de telecomunicações. No entanto, a influência no julgamento parece disparar outros resultados, como os de “objetivos pessoais e aspirações” e “comportamento”. Assim, o uso do verbo “dedicar” pelo entrevistado, parece dar ideia de reformulação dos objetivos pessoais dentro da sua trajetória no serviço público. Algo que não era relevante até então, passa a representar uma meta pessoal. Essa interpretação é confirmada mais adiante na entrevista, quando o entrevistado é questionado especificamente se ocorreram alterações nos seus objetivos pessoais em decorrência do processo de avaliação.

O mesmo verbo “dedicar” também permite interpretar que o entrevistado mudou seu comportamento como influência da avaliação. Agora, o entrevistado se dedica, entre outras coisas, à formulação de indicadores para o setor de telecomunicações.

Dois elementos importantes do modelo de Mark e Henry são confirmados: (1) o surgimento de resultados de médio e longo prazos (“objetivos pessoais e aspirações” e “comportamento”), a partir da movimentação de mecanismos de influência geral; e (2) o estabelecimento de uma sequência causal (*pathway*) entre mecanismos e resultados.

Sobre os processos cognitivos ou afetivos, a avaliação parece ter influenciado o aumento ou a redução da atenção dada (“saliência”) e, em alguns casos, a mudança de atitude (“valência”) em relação a determinadas questões. Sejam elas inerentes ao problema atacado pelo programa, ao próprio programa (desenho), a sua forma de execução ou ao contexto social, econômico e político que o cerca. Nas palavras do entrevistado:

A atenção que a avaliação desperta normalmente está associada a uma surpresa de convicção, a um confronto de convicção, ou de percepção anterior. Então, a conveniência, por exemplo, da concentração de recursos em determinados grupos de pesquisa ou empresas, em contraposição a uma fragmentação mais aleatória dos recursos; por exemplo, a organização, a percepção de volume da aplicação de recursos por tema de engenharia de telecomunicações, quanto historicamente foi alocado e contrastando isso com os resultados e com a disponibilidade atual de produtos, patentes e coisas, desperta raciocínios e análises e até confronta preconceitos que você tinha, quando o número aparece. Mudando, inclusive, o que se tinha como ideia preliminar do que tinha acontecido.

Mais uma vez, a análise da entrevista parece demonstrar o entrelaçamento entre mecanismos. No trecho transcrito supra, é possível perceber a existência dos seguintes processos: (1) “elaboração”, no trecho “desperta raciocínios e análises”; (2) “valência”, no fragmento “mudando, inclusive, o que se tinha como ideia preliminar”; e (3) “saliência”, em “a atenção que a avaliação desperta está normalmente associada [...] a um confronto de convicção”.

No fragmento “aquele trabalho me despertou pra uma coisa que o Brasil como um todo carece, assim, enormemente, que é a avaliação de impacto.”, mais uma vez há movimentação do mecanismo “saliência”.

A entrevista parece demonstrar a incapacidade da avaliação de subsidiar processos de persuasão de atores relevantes quanto à melhor forma de execução do programa. O fragmento abaixo ilustra o fenômeno:

[...] o estudo, quantitativamente, demonstrou a correlação que existe entre volume e prazo de investimentos na mesma área temática e na mesma equipe, com resultados concretos [...] e mesmo assim, isso não alterou a percepção, os paradigmas, o simbolismo associado a determinados atores que decidiam sobre o programa.

Aqui é importante lembrar a natureza colegiada do núcleo decisor do programa.

A análise da entrevista sugere, ainda, que o debate, iniciado em função da apresentação dos resultados da avaliação, permitiu tornar mais claras as posições de alguns dos *stakeholders* quanto aos possíveis desdobramentos desses resultados em relação à gestão do programa. Essa exposição de posições pode ser interpretada como o surgimento do mecanismo “norma descritiva”. O trecho abaixo exemplifica essa análise:

A avaliação, ela destaca, ela acentua a diferença de prioridades no pensamento de cada ator. Então, por exemplo, o que é pesquisado, o que é definido como indicador, a forma como nos está sendo apresentado acentua a importância de determinados aspectos objetivos que são defendidos por alguns, em detrimento da percepção de outros.

O processo avaliativo permitiu, segundo o entrevistado, um elevado nível de intercâmbio de informações (“intercâmbio”) entre os integrantes da equipe de gestão. No que tange ao “comportamento colaborativo”, apesar da resposta positiva do entrevistado, a análise dos diversos fragmentos da entrevista parece demonstrar que qualquer aumento do grau de cooperação entre os tomadores de decisão, se deu muito mais em função da própria natureza colegiada do núcleo de gestão do programa, do que especificamente em decorrência da avaliação.

A capacidade do processo de avaliação em disparar grandes chamamentos públicos para reflexão social sobre o programa e sua forma de execução parece ter ficado prejudicada. As apresentações, de modo geral, foram internas à equipe de gestão ou, no máximo, se restringiram às organizações que participam institucionalmente da gestão do programa. Nesse sentido, apesar da resposta positiva do entrevistado, a análise dos fragmentos da entrevista

não parece confirmar a movimentação do mecanismo de “audiência”, entendido como espaço de reflexão conjunta, ao menos em relação a um público mais amplo, externo ao grupo de gestão do programa.

A existência de um processo de avaliação e a divulgação dos resultados por intermédio da imprensa especializada e do sítio eletrônico do Ministério das Comunicações parecem ter contribuído para demonstrar ao público externo um aparente aprimoramento do modelo de gestão do programa e, de certa forma, um incremento de racionalidade no processo de tomada de decisão. O trecho a seguir parece ilustrar essa análise: “[...] essa percepção de que o programa passou a ser gerido de uma forma mais responsável, com olho no resultado, nasceu desses esforços em que a avaliação contribuiu muito [...]”.

Embora não tenha disparado grandes reflexões sociais, a avaliação parece ter subsidiado, por meio da divulgação de seus resultados amplamente positivos, um processo preliminar de formação de coalizões entre alguns dos principais *stakeholders*. No entanto, que esse processo preliminar talvez tenha ficado carente de reforços posteriores de reafirmação de crenças que pudessem, de fato, estabelecer novos grupos de defesa.

Apesar disso, a avaliação permitiu, ao menos no escopo do Ministério das Comunicações, o surgimento de ideias, a confirmação de alguns pressupostos e o abandono de certos preconceitos que culminaram na elaboração de propostas normativas (“minuta normativa”), a maioria delas ainda em fase de aprovação no âmbito do núcleo decisor do programa. O trecho abaixo exemplifica essa análise:

[...] e foi por isso que em um momento seguinte, eu ainda estava à frente do grupo lá, a gente começou, a gente propôs uma minuta de regulamento que a primeira coisa que fazia era listar indicadores associados, direta, explícita e claramente, com os objetivos legalmente instituídos para o Funttel.

A avaliação parece ter contribuído também para o “estabelecimento de padrões” e a “mudança no programa”, especificamente na forma de pensar e executar a aplicação de recursos do Funttel. Além disso, em decorrência de aspectos conjunturais, em especial pelo fato de que os atores que compunham o núcleo tomador de decisão do programa eram os mesmos que tomavam decisões em relação a outros programas relevantes que integravam, e ainda integram, a política de inovação no Governo Federal, parece que o modelo de execução do programa contribuiu para o exame (“exame de política”), o aprendizado (“aprendizado sobre políticas públicas”), o aperfeiçoamento (“mudança na política”) e a “difusão” dos

princípios basilares que direcionam o desenho desses diversos programas. O fragmento a seguir ilustra, em parte, a análise:

[...] como os atores que compunham o Conselho [Gestor] do Funttel eram, em termos de primeiro e segundo escalão, praticamente os mesmos da organização do principal instrumento de fomento à inovação do Brasil, que é o FNDCT [...]

A gente viu um redesenho grande sendo feito pelo MCT nos anos subsequentes, desde a revisão legislativa de alocação, de possibilidade de desvinculação dos fundos do FNDCT, até o arranjo institucional de acompanhamento e controle da PDP [Política de Desenvolvimento Produtivo], com áreas, com indicadores, com metas preestabelecidas, que a gente não tinha visto antes em ciência e tecnologia.

A avaliação parece ter ajudado também no entendimento pelos diversos *stakeholders* dos “incentivos estruturais” e as “forças de mercado” estabelecidas em relação ao problema que estava sendo atacado e à intervenção materializada pelo programa.

Finalmente, a avaliação, de modo indireto, por meio do aprimoramento da gestão do programa, parece ter contribuído para a melhoria das condições sociais do público alvo e de outros grupos sociais.

O Quadro 33 apresenta a codificação dos mecanismos/resultados decorrentes da influência da avaliação do Funttel.

QUADRO 33 – Codificação – Mecanismos/Resultados – Funttel.

Entrevista #	005
Nível Individual	
Saliência	Sim
Valência	Sim
<i>Priming</i>	Sim
Elaboração	Sim
Heurística	Não
Aquisição de habilidade	Não
Objetivos pessoais e aspirações	Sim
Aplicação de habilidade	Não
Comportamento	Sim
Nível Interpessoal	
Justificação	Não
Persuasão	Não
Agente de mudança	Não
Opinião minoritária	Não
Norma descritiva	Sim
Norma obrigatória	Não
Recompensa social	Não
Intercâmbio (troca)	Sim
Comportamento colaborativo	Não
Nível Coletivo	
Ritualismo	Sim
Audiência	Não
Formação de coalizão	Sim
Mínuta normativa	Sim
Estabelecimento de padrão	Sim
Exame de política	Sim
Formação de agenda	Não
Aprendizado sobre pol. publ.	Sim
Incentivos estruturais	Sim
Forças de mercado	Sim
Mudança no programa	Sim
Mudança na política	Sim
Difusão	Sim
Melhoria Social	
Melhoria nas condições sociais (beneficiários)	Sim
Melhoria nas condições sociais (outros grupos)	Sim

Fonte: elaboração própria.

5 PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO (PBA).

5.1 DESCRIÇÃO DO CASO.

O Programa Brasil Alfabetizado (PBA), sob responsabilidade do MEC, foi criado pelo Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003, com a finalidade de erradicar o analfabetismo no País. (BRASIL, 2003c). Quatro anos depois, o programa foi reorganizado por meio do Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007, tendo como novo objetivo a universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais. (BRASIL, 2007). Ao mesmo tempo, foi criada a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA), de caráter consultivo e com participação da sociedade, cuja missão é assessorar o MEC na formulação e implementação das políticas nacionais e no acompanhamento das ações de alfabetização e de educação de jovens e adultos. O programa atua em consonância com o Plano Nacional de Educação⁶ aprovado em 2001 e com duração de dez anos. (BRASIL, 2001).

O PBA vem alfabetizando jovens acima de 15 anos e adultos, desde 2003, permitindo que eles possam ser beneficiados pelas demais ações que compõem o sistema de educação de jovens e adultos (EJA). O Brasil Alfabetizado é desenvolvido em todo o País com o atendimento prioritário a cerca de 2.000 municípios que apresentam taxa de analfabetismo igual ou superior a 25%. Quase 90% dos municípios atendidos estão localizados na região Nordeste. Eles recebem apoio, tanto técnico, quanto financeiro, para a execução do programa, sempre no intuito de assegurar a continuidade dos estudos aos beneficiários. Resoluções específicas, publicadas anualmente no Diário Oficial da União (DOU), regulam a adesão ao programa, que pode ser efetuada por estados, municípios e pelo Distrito Federal. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010). O sítio eletrônico do MEC explica a composição do quadro de alfabetizadores:

O quadro de alfabetizadores deve ser composto, preferencialmente, por professores da rede pública. Esses profissionais recebem uma bolsa do Ministério da Educação para desenvolver esse trabalho, no contraturno de suas atividades. Mas qualquer cidadão, com nível médio completo, pode se tornar um alfabetizador do programa. Ele deve cadastrar-se junto à prefeitura

⁶ Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

ou secretaria estadual de educação onde receberá formação adequada. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010).

O sítio eletrônico do MEC também apresenta os valores vigentes das bolsas pagas:

Com a reformulação do programa, a partir de 2007, o sistema de bolsas, pagas pelo governo federal aos alfabetizadores e coordenadores, passou a ser feita diretamente ao bolsista em sua conta corrente.

Os valores vigentes são:

I – Bolsa classe I: R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) mensais para o alfabetizador com turma ativa de jovens, adultos e idosos;

II – Bolsa classe II: R\$ 275,00 (duzentos e setenta e cinco reais) mensais para o alfabetizador com turma ativa que inclua jovens, adultos e idosos com necessidades educacionais especiais, a população carcerária e aos jovens em cumprimento de medidas socioeducativas;

III – Bolsa classe III: R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) mensais para o tradutor-intérprete de LIBRAS que auxilia o alfabetizador com turma ativa que inclui jovens, adultos e idosos surdos;

IV – Bolsa classe IV: R\$ 500,00 (quinhentos reais) mensais para o coordenador de turmas de jovens, adultos e idosos; e

V – Bolsa classe V: R\$ 500,00 (quinhentos reais) mensais para o alfabetizador com duas turmas de alfabetização ativas. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010).

Além das bolsas, há repasse de recursos financeiros aos estados e municípios, por meio de transferência automática, visando financiar as seguintes ações: formação de alfabetizadores; aquisição de gêneros alimentícios para a merenda; materiais escolares, pedagógicos, didáticos e literários; e apoio ao professor. Os recursos são repassados por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O PBA já atendeu mais de 10 milhões de jovens e adultos desde sua criação. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010).

O programa é gerido pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) do MEC e, mais especificamente, pela Diretoria de Políticas da Educação de Jovens e Adultos (DPEJA). Sua execução é anual, mas não coincide com o ano civil. Isso se deve ao fato de que a primeira resolução que disciplinava o funcionamento do programa deu início ao cadastramento de alfabetizandos somente em novembro de 2003. Assim, o PBA 2003 foi praticamente todo executado em 2004. Daí em diante, jamais a SECAD conseguiu ajustar a execução do PBA ao calendário civil.

A Figura 8 apresenta a estrutura organizacional do MEC que apoia as atividades de planejamento, execução e avaliação do PBA.



FIGURA 8 – Estrutura organizacional de apoio ao PBA.

Fonte: elaboração própria.

O PBA se materializa no OGU por meio do programa orçamentário 1060 – Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos. Durante os sete anos de existência do programa já foram aplicados mais de R\$ 2 bilhões de reais em bolsas, capacitação de alfabetizadores e coordenadores, material didático, qualificação dos projetos municipais, entre outras ações. O Quadro 34 apresenta a série histórica de execução orçamentária do PBA.

QUADRO 34 – Série histórica da execução orçamentária do PBA.

Exercício	Dotação Inicial (R\$ milhões)	Autorizado (R\$ milhões)	Empenhado (R\$ milhões)	Liquidado (R\$ milhões)	Pago (R\$ milhões)
2004	216	198	189	189	182
2005	635	685	673	673	646
2006	695	621	605	605	543
2007	363	175	143	143	131
2008	354	297	290	290	231
2009	300	358	291	291	278
2010	622	651	571	463	461
Totais	3.185	2.985	2.762	2.654	2.472

Fonte: SIGA.

Uma das metas do programa, conforme disposto no PPA 2008-2011, é atingir uma taxa de analfabetismo de jovens de 15 ou mais e adultos de, no máximo, 6,19% em 2011. (BRASIL, 2008). No entanto, o Relatório de Avaliação do PPA 2008-2011, ano base 2008, já ressaltava que era baixa a possibilidade de alcance da meta original. Nesse sentido, o próprio relatório indicou a correção dessa meta para 8,90%. (MP, 2009). O Quadro 35 e a Figura 9

apresentam a evolução do analfabetismo de jovens de 15 anos ou mais e adultos no Brasil entre os anos de 2003 e 2009.

QUADRO 35 – Evolução do analfabetismo de jovens e adultos no Brasil entre 2003 e 2009.

Ano	Pop. >= 15 anos	Analf. >= 15 anos	Percentual
2003	126.693.383	14.644.501	11,6%
2004	132.715.811	15.109.136	11,4%
2005	135.700.000	14.995.000	11,1%
2006	138.582.000	14.391.000	10,4%
2007	140.124.000	14.135.000	10,1%
2008	142.999.000	14.248.000	10,0%
2009	145.386.000	14.105.000	9,7%

Fonte: IBGE.

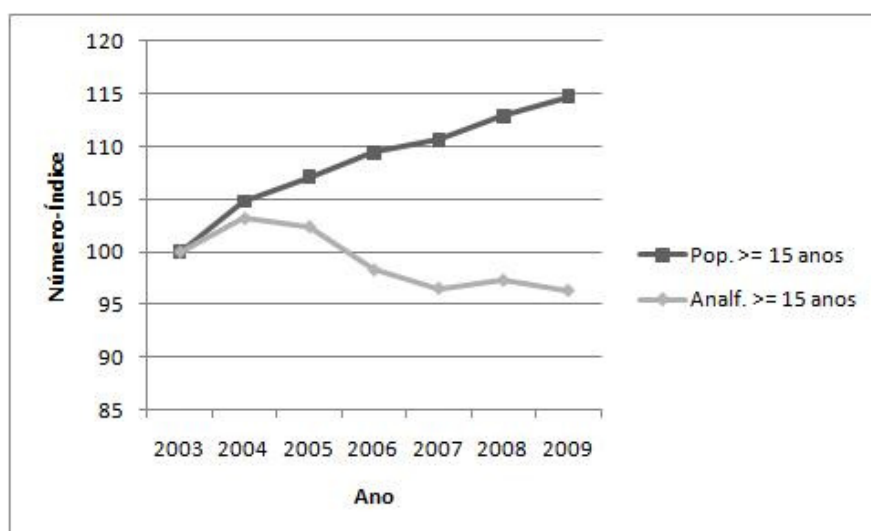


FIGURA 9 – Evolução do analfabetismo de jovens e adultos no Brasil entre 2003 e 2009 (2003=100).
Fonte: IBGE.

A Figura 10 mostra a distribuição do analfabetismo por UF em 2009.



FIGURA 10 – Distribuição do analfabetismo por UF em 2009.
Fonte: (IBGE, 2010).

A Figura 11 apresenta o modelo lógico do programa.

Programa Brasil Alfabetizado – Modelo Lógico – 13.06.2009

Apesar de várias campanhas de alfabetização de jovens e adultos terem sido empreendidas no país desde os anos de 1950, os índices brasileiros de analfabetismo continuam elevados e seu ritmo de queda continua lento. Não existe uma estrutura consolidada para a alfabetização de jovens e adultos: faltam professores preparados para ensinar jovens e adultos, materiais didáticos adequados e espaços físicos apropriados para as aulas. O Programa Brasil Alfabetizado foi criado para auxiliar estados e municípios a superar essas dificuldades estruturais e a tornar o processo de aprendizado atrativo a jovens e adultos que não tiveram acesso ou evadiram do sistema educacional regular, tornando-os aptos e estimulando-os a continuar o processo educativo nos cursos de EJA.

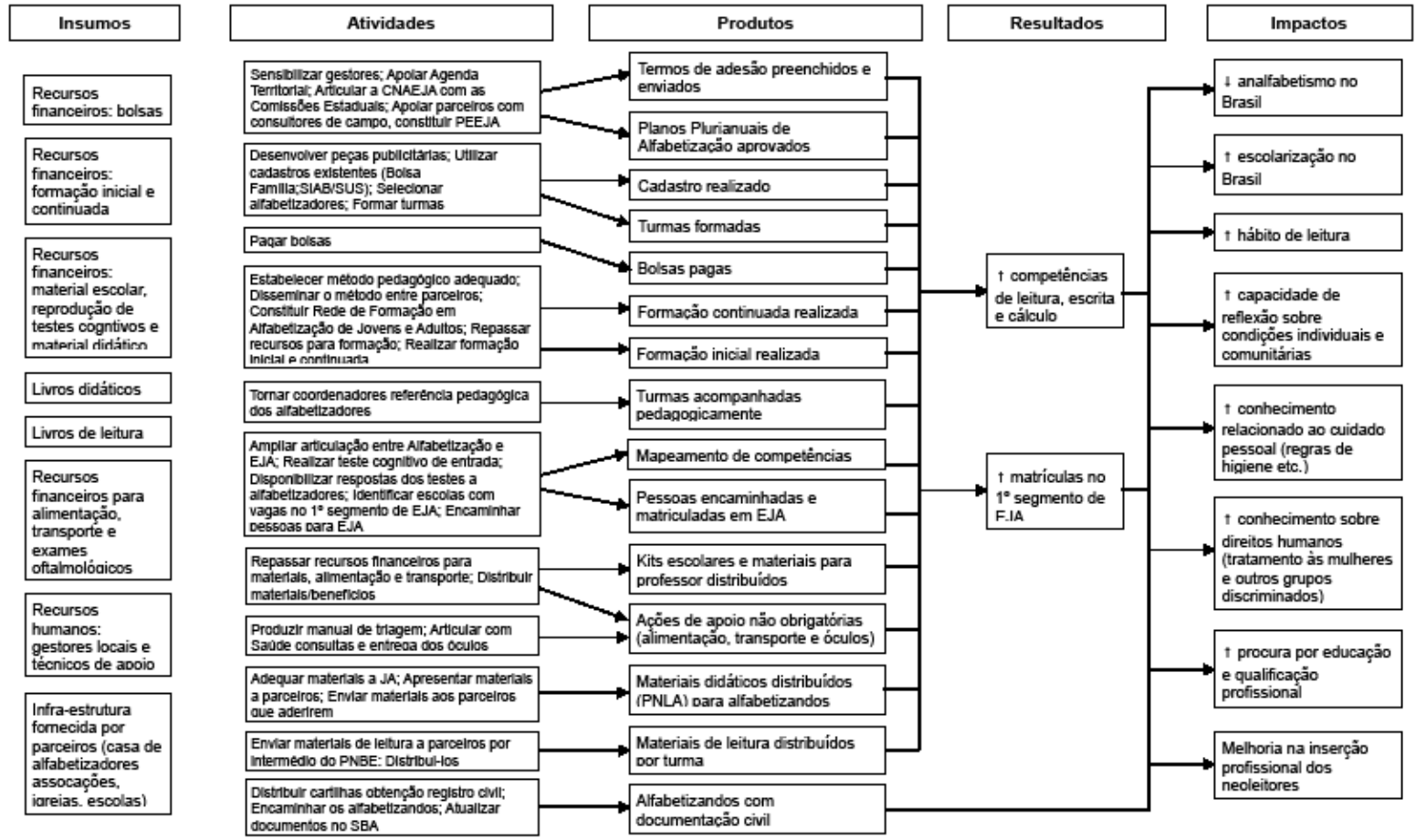


FIGURA 11 – Modelo lógico do Programa Brasil Alfabetizado. Fonte: (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009).

5.1.1 PROCESSO AVALIATIVO.

O PBA possui um sistema estruturado de avaliação desde 2005. Esse sistema de avaliação tem natureza formativa e é coordenado, atualmente, pela Diretoria de Estudos e Acompanhamento das Vulnerabilidades Educacionais (DEAVE), unidade também subordinada à SECAD. A avaliação acompanha o ciclo de execução do programa e é denominada de acordo com esse período e não com o ano de publicação da resolução regulamentadora. Assim, a avaliação do ciclo 2007-2008 se refere às turmas criadas com base na resolução publicada em 2007, mas cujas aulas ocorreram de fato entre 2007 e 2008. A avaliação de cada ciclo é realizada separadamente, ainda que alguns instrumentos de avaliação tenham características comuns, como os testes cognitivos. Os ciclos são avaliados em separado para permitir a aferição de aspectos específicos de cada ciclo, pois cada um possui um desenho diferente do anterior. É importante notar que cada nova resolução publicada tem sido diferente da anterior, nunca se repetindo o mesmo desenho. Em outras palavras, cada ciclo pode ser entendido como um programa diferente. Assim, o cuidado em separar as avaliações, evita misturar turmas que foram submetidas a regras diferentes.

O ciclo de avaliação 2007-2008 foi executado externamente pelas seguintes organizações: (1) o Instituto Paulo Montenegro (IPM), vinculado ao Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope); (2) o Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (Ceale), vinculado à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); (3) o Centro de Seleção e de Promoção de Eventos (Cespe), vinculado à Universidade de Brasília; e (4) o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia federal vinculada ao MEC.

5.2 COLETA DE DADOS.

As entrevistas relativas ao PBA foram realizadas nos dias 17 e 18 de agosto de 2010. Elas foram realizadas nos locais de trabalho dos entrevistados. Todos os entrevistados permitiram a gravação da entrevista. O Quadro 36 qualifica os entrevistados.

QUADRO 36 – Qualificação dos entrevistados – PBA.

Entrevista #	001	002	003	004
Equipe	Avaliação	Avaliação	Gestão	Gestão
Função	Operacional	Tática	Estratégica	Operacional
Participação - desenho	Não	Sim	Sim	Não
Participação - execução	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: elaboração própria.

É importante frisar que o entrevistado 004, apesar de não ter participado do desenho da avaliação e nem da execução da avaliação em si, é responsável por acompanhar os ciclos de avaliação no papel de representante da equipe de gestão. O entrevistado conhece o histórico do sistema de avaliação do PBA e pôde prover informações relevantes para consecução dos objetivos desta pesquisa.

5.3 ANÁLISE DE DADOS.

5.3.1 ADERÊNCIA AOS PADRÕES DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS.

O ciclo de avaliação 2007-2008 foi formalmente contratado por meio de diversos instrumentos pactuais, organizados por função (amostra, campo, análise dos resultados, etc.). Esses instrumentos contêm as principais características de cada subprojeto, como objetivos, produtos, procedimentos, cronograma, entre outros. Entretanto, parece não ter sido realizada nenhuma análise prévia formal de custos e benefícios relativos à execução do ciclo de avaliação ou do sistema como um todo.

O projeto contou com um plano de avaliação apresentado previamente à equipe de gestão do programa, mas há divergências quanto a sua aprovação por esses gestores. Ademais, a avaliação, salvo melhor juízo, não contou formalmente com o auxílio de técnicas consagradas de gestão de projetos.

As organizações parceiras, executoras do processo de avaliação, foram selecionadas em decorrência de sua expertise específica em relação a cada atividade de avaliação.

Os procedimentos de coleta de dados foram sistemáticos e adequados às limitações de tempo. Essa atividade foi executada por organização parceira com ampla experiência em

pesquisas de campo. Além disso, os pesquisadores foram amplamente treinados, inclusive no que tange à compreensão das diferenças de linguagem regionais entre os participantes.

A confidencialidade das informações fornecidas foi garantida, ao menos verbalmente, pela equipe de campo. É importante notar que os participantes são alfabetizados e, portanto, não possuem habilidade suficiente para ler e compreender compromissos formais escritos de confidencialidade.

Em relação aos critérios para julgamento dos achados, há divergências quanto à existência desses critérios a priori. Um dos entrevistados da equipe de avaliação, que participou da etapa de desenho, julga que tais critérios não foram especificados. *In verbis*:

Não [tinham critérios pré-estabelecidos de julgamento]. Esse é outro defeito. E eu vou chamar de protocolo de reação. Não que você vá seguir exatamente isso como tá, [...] você vai adaptando, mas você tem que ter isso.

Já um dos entrevistados da equipe de gestão, afirmou que:

A metodologia da avaliação foi muito debatida com antecedência. Não só pelas pessoas que a realizavam pela SECAD, como por outros parceiros que trabalhavam com avaliação de políticas públicas.

A equipe de gestão do programa não somente estava ciente do processo de avaliação, como participou do seu desenho, bem como da negociação dos seus objetivos. Ademais, as necessidades da equipe de gestão, ao menos em termos de política pública, foram identificadas a priori. Um dos entrevistados da equipe de gestão comentou, *in verbis*:

Foram identificadas as necessidades em termos de políticas públicas. Quer dizer, a gente pensava onde queríamos chegar, que tipo de desenho de programa é necessário para se chegar lá. Não foram pensadas à época necessidades operacionais, nem informações para a gestão do programa. Isso foi pensado ao longo do tempo e é por isso que houve as mudanças no processo de avaliação.

A equipe de gestão não participou diretamente da execução da avaliação.

O formato de apresentação de resultados não foi negociado a priori com a equipe de gestão. Apenas no final do ciclo, foi negociada a confecção de uma espécie de resumo executivo, cujo formato foi elaborado por integrantes de ambas as equipes. Nas palavras de um dos entrevistados da equipe de avaliação:

Não, o que foi negociado com a equipe de gestão não foi o relatório, mas um resumo executivo desses relatórios que diria [...] tais aspectos são os mais importantes das perguntas que eu tenho aí [...]. Iniciou-se a negociação pra esse negócio do resumo executivo [...].

Outro entrevistado da equipe de avaliação se manifestou da seguinte forma:

Nesse momento está sendo pensado um formato específico de relatório. [Em conjunto com o gestor do programa?] Isso. [Mas no passado não?] Não, eu entendi que em 2009 não houve essa preocupação em formato de relatório, não. Agora a ideia é que tome um formato [...] único.

Nas palavras de um dos integrantes da equipe de gestão:

Foram negociados relatórios. Mas pela urgência da informação e pelo tempo da avaliação, a maioria das coisas foi apresentada em termos de *Powerpoint* ou de reuniões. Para poder a avaliação realmente servir de subsídio à tomada de decisão. [...] Os relatórios estão sendo feitos a posteriori.

Tanto o programa quanto os contextos social, econômico e político nos quais está ele inserido foram compreendidos e descritos satisfatoriamente pela equipe de avaliação e pelos parceiros externos.

Há divergências quanto à existência de um cronograma pré-estabelecido de apresentação de resultados. No entanto, os resultados, tanto intermediários quanto finais, foram apresentados e disponibilizados à equipe de gestão. No que tange aos resultados intermediários, parece que consistiam mais em conversas informais com alguns integrantes das organizações que executaram a avaliação na ponta, do que em apresentações de relatórios formais. Nesse sentido, um dos entrevistados da equipe de gestão comentou: “a cada etapa da avaliação, a instituição responsável vinha ao MEC, conversava com os gestores sobre os resultados, as perspectivas que acabavam percebendo.”.

De modo geral, os relatórios de avaliação parecem não incluir recomendações específicas em relação ao desenho do programa ou sua forma de execução. Um dos entrevistados da equipe de avaliação, ao ser perguntado sobre a existência de recomendações nos relatórios, afirmou:

Nesses daqui não. [Tem algum relatório que tem recomendação?] Tem. Têm recomendações a respeito da própria avaliação. [E em relação ao programa, também?] Em relação ao programa, nos relatórios, não teve.

Outro entrevistado da equipe de avaliação se manifestou da seguinte forma em relação à existência de recomendações:

Não, explicitamente. [...] Alguns [relatórios], eu já percebi que vem. Nos relatórios do Cespe, aparece essa parte de recomendações, mas outros não.

A avaliação não seguiu, ao menos formalmente, padrões internacionalmente reconhecidos de avaliação de programas. Apesar dos padrões exemplificados durante as entrevistas apresentarem características generalistas, ou seja, aplicáveis a uma ampla diversidade de avaliações de programas, os entrevistados, de modo geral, pareciam não reconhecer esses padrões como válidos à realidade local ou ao objeto da avaliação. Nesse sentido, as respostas apresentadas pelos entrevistados parecem indicar que a avaliação foi realizada, de modo geral, de acordo com padrões mais específicos de avaliação, especialmente no que tange a avaliações de natureza educacional.

Sobre a percepção da equipe de avaliação sobre a influência do processo e dos achados, um dos entrevistados se manifestou da seguinte forma:

Teve mais [a influência decorrente do] [...] próprio processo. [...] [V]ocê generalizou uma matriz de competências, [...] o programa tinha que ter uma noção do que para o programa era estar alfabetizado ou não. Não é estar ou não, mas os níveis de alfabetização [...]. Não existia um consenso sobre isso. Só que aí quando você tem uma matriz de competências, [...] um subproduto que a gente não imaginava, [...] como elemento estruturador do programa. [...] E intencionalmente, [...] agora, você quer mudar essa matriz de competências no programa [...]. A matriz de competências do programa é essa aí por causa do processo de avaliação e dos resultados ou não resultados que você tem quando aplicou essa matriz de competências [...]

Os Quadros 37, 38, 39, 40 e 41 apresentam as codificações relativas à aderência ao conjunto de Padrões de Avaliação de Programas do Comitê Conjunto. As células em branco significam que as respectivas questões não foram apresentadas aos entrevistados. Na coluna “Aderente”, as células em branco significam que não foi possível concluir pela aderência ou não do respectivo padrão.

QUADRO 37 – Codificação – Utilidade – PBA.

U	Utilidade	Questão	002	001	003	004	Aderente
U1	Credibilidade do Avaliador	Seleção da equipe/organização	Expertise	Expertise			
		Plano de avaliação elaborado	Sim	Sim			
		Plano de avaliação aprovado	Não	Sim			
		Acompanhamento pela equipe de gestão	Sim	Sim			
U2	Atenção aos Stakeholders	Equipe de gestão avisada a priori			Sim	Sim	
		Destinatários identificados	Sim	Sim			
		Destinatários participaram do desenho	Sim	Sim	Sim	Sim	
		Destinatários participaram da execução	Não	Sim (indireto)	Não	Não	
		Stakeholders identificados	Não	Não			
		Stakeholders participaram do desenho	Não se aplica	Não se aplica			
U3	Objetivos Negociados	Objetivos negociados a priori	Sim	Sim	Sim		
		Alteração de objetivos incorporada	Não	Sim	Sim		
U4	Valores Explícitos	Critérios para julgar os achados definidos a priori	Não	Sim	Sim		
U5	Informações Relevantes	Necessidades dos destinatários identificadas	Sim	Sim	Sim		Sim
		Necessidades dos stakeholders identificadas	Não se aplica	Não se aplica			
U6	Processos e Produtos Significantes	Processo de avaliação estimulou reflexão	Não se aplica	Sim			
		Comunicações estimularam reflexão	Não	Sim			
U7	Comunicações e Relatórios Tempestivos e Apropriados	Cronograma de resultados negociados a priori	Não	Sim	Sim	Não	
		Formato das comunicações negociadas a priori	Não	Não	Não	Não	
		Resultados apresentados tempestivamente			Sim	Não	
		Resultados apresentados aos destinatários	Sim	Sim	Sim	Sim	
		Resultados apresentados aos stakeholders	Não (alguns)	Não			
U8	Preocupação com as Consequências e Influências	Resultados intermediários apresentados	Sim	Sim	Sim	Não	
		Destinatários foram orientados quanto ao uso	Sim	Sim	Sim	Não	
		Stakeholders foram orientados quanto ao uso	Não se aplica	Não se aplica			

Fonte: elaboração própria.

QUADRO 38 – Codificação – Viabilidade – PBA.

F	Viabilidade	Questão	002	001	003	004	Aderente
F1	Gestão do Projeto	Gestão de projetos	Não	Sim			
F2	Procedimentos Práticos	Equipe de coleta de dados treinada	Sim	Sim			Sim
		Procedimentos de coleta compatíveis com tempo	Sim	Sim			
		Teste piloto	Sim	Sim			
F3	Viabilidade Contextual	Intesses dos destinatários identificados	Não	Sim			
		Interesses dos stakeholders identificados	Não se aplica	Não se aplica			
F4	Uso de Recursos	Análise prévia custo-benefício	Não	Não sabe			Não

Fonte: elaboração própria.

QUADRO 39 – Codificação – Propriedade – PBA.

P	Propriedade	Questão	002	001	003	004	Aderente
P1	Orientação à Prestação de Serviços	Avaliação focada nas características do programa	Não	Sim	Sim	Sim	
P2	Acordos Formais	Avaliação contratada formalmente	Sim	Sim			Sim
P3	Direitos Humanos e Respeito	Garantia de confidencialidade dos participantes		Sim			Sim
		Permissão para acesso aos dados individuais					
		Garantia de uso dos dados como acordado	Sim	Sim			
		Valores e cultura dos participantes considerados		Sim			
P4	Clareza e Justiça	Diferenças de linguagem dos participantes esclarecidas	Sim	Sim			
		Canais de comunicação estabelecidos	Não	Não (indireto)			
		Familiaridade dos avaliadores com as organizações	Sim	Sim			
P5	Transparência	Relatórios elaborados de forma completa e sem omissões	Não	Não			
		Relação clara entre objetivos, procedimentos e achados	Sim	Sim			
P6	Conflitos de Interesses	SEM QUESTÃO					
P7	Responsabilidade de Fiscal	SEM QUESTÃO					

Fonte: elaboração própria.

QUADRO 40 – Codificação – Acurácia – PBA.

A	Acurácia	Questão	002	001	003	004	Aderente
A1	Conclusões e Decisões Justificadas	Conclusões respondem às questões dos destinatários	Não	Sim (parcial)			
		Conclusões refletem procedimentos e achados					
A2	Informação Válida	Informações atenderam aos objetivos	Não	Sim			
		Informações suficientes para tomada de decisão	Não	Sim			
A3	Informação Confiável	Avaliador independente monitorou o processo	Não	Não			Não
A4	Descrições Explícitas do Programa e do Contexto	Programa compreendido e descrito satisfatoriamente	Sim	Sim	Sim	Não	
		Contexto compreendido e descrito satisfatoriamente	Sim	Sim	Sim	Não	
A5	Gestão da Informação	Métodos sistemáticos de coleta, revisão e armazenamento	Sim	Sim			Sim
		Mecanismos de controle de integridade dos dados	Sim				
A6	Análises e Desenhos Corretos	Procedimentos analíticos descritos					
		Limitações dos procedimentos analíticos descritas					
		Impactos dos procedimentos analíticos descritos					
		Procedimentos analíticos apropriados às questões					
		Consistência dos achados testada					
A7	Raciocínio de Avaliação Explícito	SEM QUESTÃO					
A8	Comunicação e Relatório	SEM QUESTÃO					

Fonte: elaboração própria.

QUADRO 41 – Codificação – *Accountability* da Avaliação – PBA.

E	<i>Accountability</i>	Questão	002	001	003	004	Aderente
E1	Documentação	Resultados disponibilizados aos destinatários	Sim	Sim	Sim	Sim	
		Resultados disponibilizados aos <i>stakeholders</i>	Não (alguns)	Não			
		Demais documentos disponibilizados aos destinatários	Não	Sim	Não	Não	
		Demais documentos disponibilizados aos <i>stakeholders</i>	Não	Não			
E2	Meta-avaliação Interna	Padrões de avaliação utilizados	Não (específicos)	Sim			
E3	Meta-avaliação Externa	Meta-avaliação externa	Não	Não			Não
		Padrões de avaliação utilizados na meta-avaliação externa	Não se aplica	Não se aplica			

Fonte: elaboração própria.

5.3.2 FATORES DE INFLUÊNCIA.

O Quadro 42 identifica a presença ou ausência de fatores de influência. As células em branco significam que não foi possível concluir pela aderência ou não do respectivo padrão.

QUADRO 42 – Fatores de influência – PBA.

(continua)

Fatores		Padrões	Aderente
Achados	A2	Informação Válida	
	A3	Informação Confiável	Não
	A8	Comunicação e Relatório	
	E1	Documentação	
	P3	Direitos Humanos e Respeito	Sim
Ambiente Político	F3	Viabilidade Contextual	
	P6	Conflitos de Interesses	
Características da Decisão	A1	Conclusões e Decisões Justificadas	
Características Pessoais	A1	Conclusões e Decisões Justificadas	
Competência do avaliador	F2	Procedimentos Práticos	Sim
	F4	Uso de Recursos	Sim
	U1	Credibilidade do Avaliador	
Credibilidade	E2	Meta-avaliação Interna	
	E3	Meta-avaliação Externa	Não
	P2	Acordos Formais	Sim
	P7	Responsabilidade Fiscal	
	U1	Credibilidade do Avaliador	
Envolvimento /Receptividade do Usuário	U2	Atenção aos <i>Stakeholders</i>	
	U3	Objetivos Negociados	
Envolvimento dos Stakeholders	U2	Atenção aos <i>Stakeholders</i>	
	U3	Objetivos Negociados	
Informações Concorrentes	U8	Preocupação com as Consequências e Influências	
Necessidade de Informação	P1	Orientação à Prestação de Serviços	
	U7	Comunicações e Relatórios Tempestivos e Apropriados	

Fatores		Padrões	Aderente
Qualidade da Avaliação	A3	Informação Confiável	Não
	A4	Descrições Explícitas do Programa e do Contexto	
	A5	Gestão da Informação	Sim
	A6	Análises e Desenhos Corretos	
	A7	Raciocínio de Avaliação Explícito	
	F1	Gestão do Projeto	
	F2	Procedimentos Práticos	Sim
	F3	Viabilidade Contextual	
	P3	Direitos Humanos e Respeito	Sim
	P4	Clareza e Justiça	
	P5	Transparência	
	P6	Conflitos de Interesses	
	U6	Processos e Produtos Significantes	
	Qualidade da Comunicação	A8	Comunicação e Relatório
E1		Documentação	
P4		Clareza e Justiça	
P5		Transparência	
U4		Valores Explícitos	
U6		Processos e Produtos Significantes	
U8		Preocupação com as Consequências e Influências	
U5		Informações Relevantes	Sim
Tempestividade	U7	Comunicações e Relatórios Tempestivos e Apropriados	

Fonte: elaboração própria.

5.3.3 MENSURAÇÃO DA INFLUÊNCIA.

No caso do programa Brasil Alfabetizado, as entrevistas com integrantes da equipe de gestão parecem mostrar a ativação de diversos mecanismos ou resultados decorrentes da influência exercida pela avaliação.

No nível individual, a análise das entrevistas tende a confirmar o surgimento de vários desses mecanismos. Especificamente no que tange aos mecanismos de influência geral, aqueles de natureza intermediária, a entrevista apresentou respostas positivas aos processos de “*priming*” e “elaboração”.

Em relação à ideia de “*priming*”, a fala de um dos entrevistados, parece confirmar a presença do mecanismo, tanto em relação ao conceito de “alfabetizado”, quanto em relação ao método de alfabetização. O trecho abaixo ilustra essa análise:

Houve uma revisão sobre o que se entendia por alfabetizado. O próprio teste cognitivo sofreu uma mudança. [...] A gente percebeu a necessidade de se trabalhar com uma matriz de competências. Porque, realmente, definir o analfabetismo é uma coisa louca. Então, tem que ter... até aqui são as competências para se sair do programa. E, também, a questão pedagógica. [Porque] se trabalhava muito por linha pedagógica e a avaliação mostrou que, na realidade, o professor trabalha como ele acha que deve trabalhar. Então, nós resolvemos trabalhar com pluralidade de métodos. Não importa o método no qual se trabalha, importa se o professor tem segurança daquilo ali, se ele consegue fazer um trabalho bom. Isso também foi devido à avaliação.

Esses conceitos, agora disponíveis ao entrevistado, parecem influenciar o julgamento dele sobre a importância de utilizar a matriz de competências no contexto da alfabetização. Portanto, o mecanismo de “*priming*” acaba por disparar outros mecanismos. No nível individual, em decorrência do “*priming*”, é possível citar o surgimento do mecanismo de “elaboração”. Assim, em função da disponibilidade de novos conceitos, o entrevistado, foi instado a elaborar novas soluções, alternativas ou métodos, o que pode ser exemplificado a partir da ideia de se fazer uso de uma matriz de competências para descrever o nível de alfabetização dos beneficiários do programa. Ainda no nível individual, a importância (“saliência”) e a opinião (“valência”) do entrevistado sobre o uso dessa matriz de competências ou, ainda, sobre a pluralidade de métodos de alfabetização também foram modificadas. Passando para o nível coletivo, a mudança no conceito de “alfabetizado” parece ter disparado o mecanismo de “minuta normativa”. Isso porque o processo avaliativo e a

apresentação informal de resultados intermediários, segundo um dos entrevistados, significou a elaboração de minutas visando alteração da resolução que rege o programa. Ainda no nível coletivo, o estabelecimento do uso da matriz de competências e da pluralidade de métodos como novos padrões (“estabelecimento de padrão”) no âmbito do PBA, representa a obtenção de outro resultado importante. Finalmente, no mesmo nível coletivo, o aprendizado sobre a política de alfabetização de jovens e adultos (“aprendizado sobre políticas públicas”) e, em especial, sobre os níveis e os métodos de alfabetização parece ter se configurado.

Importantes elementos do modelo de Mark e Henry são confirmados: (1) o surgimento de resultados de médio e longo prazos a partir da movimentação de mecanismos de influência geral; (2) disparo de mecanismos e resultados em níveis de análise diferenciados (individual e coletivo); e (3) o estabelecimento de uma sequência causal (*pathway*) entre mecanismos e resultados.

O ciclo 2007-2008 de avaliação do PBA também disparou os mecanismos de “aquisição de habilidades” e “aplicação de habilidades”. Um fragmento da fala de um dos entrevistados da equipe de gestão ilustra a movimentação dos mecanismos:

[...] esse ciclo avaliativo produziu uma coisa interessante que foi um novo diálogo entre as pessoas “quantitativistas”, o pessoal de exatas, quer dizer, os economistas e os estatísticos que trabalhavam no programa, e o povo da pedagogia. Existia um antagonismo muito grande de discurso. E todos os dois se viram desafiados na prática e tiveram, os pedagogos, que aprender a trabalhar com dados quantitativos, e os economistas e estatísticos presentes tiveram que entender os conceitos pedagógicos.

A avaliação parece não ter servido para justificar uma posição tomada previamente (“justificação”). Isso se deu porque, segundo um dos entrevistados da equipe de gestão, os achados da avaliação trouxeram novos conceitos e elementos para reflexão, servindo como instrumento indutor para quebra de mitos e paradigmas e não para referendar uma posição anterior. *In verbis*:

A avaliação do Brasil Alfabetizado serviu para quebrar mitos, quebrar paradigmas na alfabetização. Porque a alfabetização foi sempre tratada como campanha e área de assistencialismo no Brasil. Então, trazer isso pro mundo da educação, pensar como direito, pensar como educação continuada, e a avaliação contribuiu muito pra isso, pra saber até onde se pode chegar com programa de alfabetização, serviu, realmente, muito mais para quebrar paradigmas, do que propriamente pra referendar o que você pensava antes.

Outro mecanismo disparado pelo processo de avaliação do PBA foi o de “persuasão”. O fragmento abaixo exemplifica a análise:

O objeto desse programa é um objeto questionado socialmente. [...] Tinha gente questionando o tempo de duração. E aí a gente mudou o tempo pra aquilo que a avaliação considerava um tempo pertinente. E a avaliação mostra que aquele tempo é um tempo suficiente. Menor do que as pessoas demandam, os especialistas qualitativos demandam, mas maior do que o Governo inicialmente tinha pensado. [...] A gente tá trabalhando de seis a oito meses. Então, tinham propostas iniciais de até três meses e a Academia trabalha com um ano, dois anos de alfabetização. O que a avaliação mostrou é que não precisa tanto tempo, mas também três meses não dá tempo. [...] Então, isso foi servindo pra tirar certos mitos e reorientar mesmo ações concretas do programa. E validar. Porque tinha gente dizendo que o programa não alfabetiza, porque era muito pouco tempo. E a avaliação trouxe agora: ‘mesmo com esse tempo, há alfabetização de adultos’. Isso é muito legal, porque valida socialmente o programa.

É importante notar que no fragmento, transcrito supra, parece ter ocorrido o entrelaçamento de diversos mecanismos ou resultados decorrentes da avaliação. O mecanismo “opinião minoritária” parece ter sido disparado a partir da interpretação de que a avaliação forneceu subsídios que reforçaram a opinião dos gestores do programa. Nesse sentido, é mister frisar que essa opinião foi construída em função dos achados oriundos de ciclos anteriores de avaliação e, portanto, não se trata de uma posição formada previamente, sem subsídios. Por outro lado, os ciclos recentes de avaliação subsidiaram as reorientações efetuadas no programa (mecanismo de “mudança no programa”) e, ao mesmo tempo, atuaram como prova de conceito perante as opiniões dissonantes majoritárias.

No que tange ao mecanismo “agente de mudança”, o trecho transcrito abaixo sugere não somente o disparo desse mecanismo, mas, novamente, o entrelaçamento de outros mecanismos e resultados em diferentes níveis de análise. *In verbis*:

A avaliação [...], ela legitima algumas mudanças. Porque, às vezes, ela trás uma orientação, a avaliação, e as pessoas questionam essa orientação, e quando você mostra a base de onde você tirou aquilo ali, a metodologia, a consistência, o trabalho que foi feito, as pessoas reconhecem.

Assim, a avaliação, parece ter capacitado o entrevistado da equipe de gestão como um agente de mudança não apenas no âmbito da sua organização, o MEC, mas também na comunidade voltada à educação de jovens e adultos. Nesse sentido, o sistema de avaliação parece ter: (1) fornecido ao gestor os subsídios necessários para convencer outros atores a mudar suas atitudes (“persuasão”); (2) reforçado sua aceitação social (“recompensa social”) a

partir do reconhecimento do trabalho realizado; (3) permitido a troca de informações e conhecimentos relevantes (“intercâmbio”); (4) permitido o uso do processo avaliativo como demonstração da racionalidade do processo de tomada de decisão (“ritualismo”); (5) possibilitado a reavaliação (“exame da política”), o aprendizado (“aprendizado sobre políticas públicas”) e a mudança da política pública subjacente (“mudança na política”); e (6) ensejado a “mudança no programa”.

O mecanismo de “exame da política” também pode ser compreendido a partir da análise do trecho abaixo, retirado de uma das entrevistas com a equipe de gestão:

O programa mostrou que essa formação do educador, que ia alfabetizar, era fundamental. E ela fazia uma diferença [...] na qualidade da aula que se dava na classe. E é interessante que a gente usou, por exemplo, esse mesmo resultado pra mostrar que se isso é válido para a alfabetização, é válido para o fundamental e para o médio da educação de jovens e adultos. Então isso provocou, também, uma discussão interna ao MEC sobre a política de formação de educadores de jovens e adultos.

Uma dos subprodutos mais relevantes da avaliação, conforme um dos entrevistados da equipe de gestão, foi o incremento da capacidade dos gestores do programa de entender melhor o comportamento dos beneficiários do programa (“norma descritiva”). O fragmento a seguir ilustra essa análise:

Uma coisa que surpreendeu as pessoas é que na resposta do porque você procura a alfabetização, a maioria dos adultos disse que era para saber ler e escrever. E tinha uma visão muito presente majoritariamente na Academia que era a de que o adulto só voltava a se educar por pressão do mercado de trabalho. E na alfabetização, a gente não vê isso. Tem também, mas a maioria das pessoas diz que vão procurar a alfabetização porque querem ler e escrever.

O processo de avaliação e seus achados parecem ter incrementado o “comportamento colaborativo” entre os diversos atores e parceiros do programa avaliado. No entanto, essa colaboração só se deu, conforme um dos entrevistados, após um esforço de esclarecimento dos objetivos da avaliação e dos benefícios que esse processo poderia trazer aos parceiros e aos beneficiários do programa.

Os achados da avaliação também permitiram à SECAD participar ou organizar eventos, no Brasil e no exterior, no intuito de apresentar resultados do programa (“audiência”).

Outro fragmento de entrevista permite inferir o entrelaçamento de mecanismos e resultados decorrentes da avaliação.

Porque a avaliação [...] coletava algumas boas práticas, que não eram, necessariamente, orientação do MEC, mas que o parceiro fazia na ponta e dava certo. Então, essas boas práticas foram coletadas, foram estudadas com mais profundidade e depois foram sendo absorvidas na norma do programa.

No trecho transcrito supra, os seguintes mecanismos e resultados parecem ter sido disparados: (1) “intercâmbio”, observado em função da troca de informações sobre boas práticas regionais; (2) “minuta normativa”; e (3) “mudança no programa”, inferidos a partir da afirmação sobre a incorporação dessas boas práticas à norma que rege o programa.

Já, o mecanismo de “difusão”, ou seja, a adoção de uma ação por outra organização em decorrência da avaliação, pode ser inferido, por exemplo, em função do fragmento transcrito a seguir. *In verbis*:

Isso, nós notamos a necessidade, conversamos com os parceiros, e, em vários estados, [...] a partir da avaliação feita, [eles] começaram a organizar as suas áreas de educação em EJA em um contínuo organizacional. Porque, em muitos deles, a alfabetização era fora da Secretaria de Educação [...].

Finalmente, a avaliação, de modo indireto, por meio do aprimoramento da gestão do programa, parece ter contribuído para a melhoria das condições sociais do público alvo e de outros grupos sociais.

O Quadro 43 mostra os mecanismos e resultados decorrentes da influência da avaliação. As células em branco significam que as respectivas questões não foram apresentadas aos entrevistados.

QUADRO 43 – Codificação - Mecanismos/Resultados – PBA.

Entrevista #	003	004
Nível Individual		
Saliência	Sim	Sim
Valência	Sim	Sim
<i>Priming</i>	Sim	Sim
Elaboração	Sim	Sim
Heurística	Não	Sim
Aquisição de habilidade	Sim	Sim
Objetivos pessoais e aspirações	Sim	Sim
Aplicação de habilidade	Sim	Sim
Comportamento	Sim	Não
Nível Interpessoal		
Justificação	Não	Não
Persuasão	Sim	Não
Agente de mudança	Sim	Não
Opinião minoritária	Sim	Sim
Norma descritiva	Sim	Sim
Norma obrigatória	Não	Não
Recompensa social	Sim	Não
Intercâmbio (troca)	Sim	Sim
Comportamento colaborativo	Sim	Sim
Nível Coletivo		
Ritualismo	Sim	Não
Audiência	Sim	Não
Formação de coalizão	Sim	Sim
Minuta normativa	Sim	Sim
Estabelecimento de padrão	Sim	Não
Exame de política	Sim	Sim
Formação de agenda	Sim	Sim
Aprendizado sobre pol. publ.	Sim	Sim
Incentivos estruturais	Sim	Não
Forças de mercado		
Mudança no programa	Sim	Sim
Mudança na política	Sim	Sim
Difusão	Sim	Sim
Melhoria Social		
Melhoria nas condições sociais (beneficiários)	Sim	Sim
Melhoria nas condições sociais (outros grupos)	Sim	Sim

Fonte: elaboração própria.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.

Esta pesquisa teve por objetivo investigar os fatores que influenciam o uso da avaliação de programas no Governo Federal brasileiro, bem como mapear as influências decorrentes da avaliação nos indivíduos, nos relacionamentos interpessoais e na organização.

O estudo se limitou à investigação dos fatores que influenciaram o uso e da influência decorrente dos seguintes processos avaliativos: (1) a avaliação dos projetos de P&D em telecomunicações apoiados com recursos do Funttel; e (2) o ciclo de avaliação 2007-2008 do PBA. A ideia era comparar dois casos de avaliação de programas com características diferenciadas. Enquanto o primeiro caso, a avaliação do Funttel, é um processo avaliativo isolado, a avaliação do PBA faz parte de um sistema de avaliação ativo desde 2005. Enquanto, o Funttel é um programa de C&T, o PBA é um programa social.

O primeiro passo desta pesquisa foi mapear e sistematizar a literatura sobre o uso e a influência decorrente da avaliação de programas. Apesar do esforço da comunidade acadêmica em produzir textos científicos sobre o tema desde a “crise da avaliação” ocorrida em meados da década de 70, ainda persistem vácuos teóricos e, principalmente, vigora a carência de instrumentos capazes de mensurar o uso de modo apropriado. Nesse sentido, este estudo buscou contribuir para o aperfeiçoamento metodológico sobre o tema, ao apresentar protocolos de entrevista voltados à identificação de fatores e à mensuração da influência da avaliação. Aqui é importante lembrar que a identificação dos fatores foi efetuada de modo indireto, utilizando como aproximação (*proxy*) o conjunto de Padrões de Avaliação de Programas publicado pelo Comitê Conjunto de Padrões para Avaliação de Programas Educacionais.

O referencial teórico foi calcado na Teoria Integrada da Influência, de Kirkhart (2000), e da Teoria da Influência da Avaliação, de Mark e Henry (2004). O conceito de influência, mais amplo do que o conceito de uso, é uma abordagem multidimensional que inclui as dimensões fonte, intenção e tempo, como elementos estruturadores dessa nova visão. A ideia de processos subjacentes capazes de mediar a influência da avaliação na busca da melhoria das condições sociais, provoca o surgimento do conceito de mecanismo, constructo basilar na investigação da influência decorrente da avaliação executada por esta pesquisa.

Após a realização de um conjunto de entrevistas com informantes das equipes de gestão e avaliação de ambos os programas avaliados, esta pesquisa confirmou a instalação de diversos mecanismos e resultados de médio e longo prazo associados à influência da

avaliação. Esse resultado vai de encontro aos alarmes disparados durante a “crise da avaliação” e confirma a ideia de que a apropriação dos achados e do processo de avaliação pelos gestores dos programas avaliados tem característica mais intangível do que se esperava na década de 70. Uma observação relevante é que as características distintivas dos casos selecionados, não parecem ter determinado grandes diferenças no padrão de influência exercida nos usuários. Exceto, talvez, pela instalação inexpressiva de mecanismos de atuação interpessoal oriunda da avaliação do Funttel. No entanto, esse resultado parece não manter relação com as diferenças que caracterizam os dois processos avaliativos, mas sim pelos atributos pertinentes ao contexto da avaliação ou ao ambiente de decisão (insumos). Outro resultado importante foi a identificação de alguns caminhos (“*pathways*”) ou sequências de mecanismos e resultados como fruto da influência da avaliação.

No nível individual, é possível perceber o surgimento, em ambos os casos, dos mecanismos/resultados “saliência”, “valência”, “*priming*”, “elaboração” e “objetivos pessoais e aspirações”. Os mecanismos “*priming*” e “elaboração” são de influência geral. Esses mecanismos, segundo o modelo proposto por Mark e Henry, representam elementos básicos de mudança e, portanto, não são relevantes diretamente à consecução do bem estar social. Entretanto, eles são importantes para a obtenção de outros efeitos de médio e longo prazo, configurando a formação de “*pathways*”. Um dos exemplos do estabelecimento desse fenômeno pôde ser percebido no caso do Funttel, onde o mecanismo de “*priming*”, especificamente em relação ao conceito de “análise de custo-benefício”, parece ter disparado os mecanismos/resultados “saliência”, de natureza cognitiva, e “objetivos pessoais e aspirações”, de característica motivacional. Logo, no que tange à influência no indivíduo, as avaliações estudadas parecem ter gerado, no mínimo, efeitos de natureza cognitiva/afetiva e motivacional.

No nível interpessoal, chama a atenção o aparecimento, em ambos os casos, dos mecanismos/resultados “norma descritiva”, de natureza cognitiva, e “intercâmbio”, de característica motivacional. Nesse nível de análise, não é possível perceber claramente a presença de mecanismos de influência geral. Assim, é crível que esses efeitos possam ter sido provocados a partir de mecanismos/resultados de influência individual ou, alternativamente, possam representar resultados primários das avaliações estudadas.

No nível coletivo, os mecanismos disparados de modo comum em ambos os casos foram: “formação de coalizão”, “minuta normativa”, “exame de política”, “aprendizado sobre políticas públicas”, “mudança no programa”, “mudança na política” e “difusão”. Nas entrevistas foi possível identificar algumas conexões entre os mecanismos dos níveis

individual e interpessoal e os resultados de característica coletiva. Nesse nível de análise, ao contrário dos anteriores, é possível perceber, inclusive, resultados de natureza comportamental, como aqueles de “mudança no programa”, “mudança na política” e “difusão”. É bom lembrar que esses resultados estão bastante associados à ideia de uso instrumental da avaliação, o que, de certo modo, vai de encontro às percepções de “não uso” exaradas no auge da “crise da avaliação” da década de 70. No caso do Funttel, o surgimento desses resultados de característica comportamental pode estar associado ao “fator pessoal” proposto por Patton. Isso porque é possível identificar usuários estrategicamente relevantes interessados no processo de avaliação e nos seus achados. No PBA, tais resultados comportamentais podem ter sido alavancados pelo próprio ciclo de tomada de decisão estabelecida no âmbito do programa. É bom recordar que anualmente uma nova resolução regulamentadora do programa é publicada. Assim, nos termos de Leviton e Hughes, a existência de uma decisão pendente pode aumentar a possibilidade do uso instrumental de uma avaliação.

Além disso, os mecanismos/resultados comportamentais são somados àqueles de influência geral e de natureza cognitiva/afetiva, também citados, direta ou indiretamente, pelos entrevistados. Esses achados parecem confirmar a influência decorrente das avaliações estudadas nos níveis individual, interpessoal e coletivo, bem como sugerir a influência dessas avaliações nos contextos cognitivo/afetivo (uso conceitual), motivacional e comportamental (uso instrumental).

A partir do referencial analítico proposto por Kirkhart e da análise das entrevistas realizadas, é possível perceber que algumas influências documentadas foram decorrentes dos achados das avaliações estudadas, enquanto outras foram frutos da execução do próprio processo avaliativo. Além disso, as transcrições das entrevistas parecem demonstrar que esses mecanismos ou resultados foram disparados durante o processo de avaliação, ou ao final de um ciclo, ou mesmo a um prazo mais longo. Finalmente, alguns resultados foram produzidos de forma intencional, ao passo que outros surgiram de forma involuntária. Esses achados reforçam a natureza multidimensional da influência decorrente da avaliação.

Os Quadros 44, 45, 46 e 47 apresentam a consolidação dos mecanismos/resultados de ambos os casos analisados. As células em branco significam que as respectivas questões não foram apresentadas aos entrevistados.

QUADRO 44 – Consolidação mecanismos/resultados– nível individual.

Entrevista #	Funttel	PBA	
	005	003	004
Nível Individual			
Saliência	Sim	Sim	Sim
Valência	Sim	Sim	Sim
<i>Priming</i>	Sim	Sim	Sim
Elaboração	Sim	Sim	Sim
Heurística	Não	Não	Sim
Aquisição de habilidade	Não	Sim	Sim
Objetivos pessoais e aspirações	Sim	Sim	Sim
Aplicação de habilidade	Não	Sim	Sim
Comportamento	Sim	Sim	Não

Fonte: elaboração própria.

QUADRO 45 – Consolidação mecanismos/resultados – nível interpessoal.

Entrevista #	Funttel	PBA	
	005	003	004
Nível Interpessoal			
Justificação	Não	Não	Não
Persuasão	Não	Sim	Não
Agente de mudança	Não	Sim	Não
Opinião minoritária	Não	Sim	Sim
Norma descritiva	Sim	Sim	Sim
Norma obrigatória	Não	Não	Não
Recompensa social	Não	Sim	Não
Intercâmbio (troca)	Sim	Sim	Sim
Comportamento colaborativo	Não	Sim	Sim

Fonte: elaboração própria.

QUADRO 46 – Consolidação mecanismos/resultados – nível coletivo.

Entrevista #	Funttel	PBA	
	005	003	004
Nível Coletivo			
Ritualismo	Sim	Sim	Não
Audiência	Não	Sim	Não
Formação de coalizão	Sim	Sim	Sim
Minuta normativa	Sim	Sim	Sim
Estabelecimento de padrão	Sim	Sim	Não
Exame de política	Sim	Sim	Sim
Formação de agenda	Não	Sim	Sim
Aprendizado sobre pol. publ.	Sim	Sim	Sim
Incentivos estruturais	Sim	Sim	Não
Forças de mercado	Sim		
Mudança no programa	Sim	Sim	Sim
Mudança na política	Sim	Sim	Sim
Difusão	Sim	Sim	Sim

Fonte: elaboração própria.

QUADRO 47 – Consolidação – melhoria social.

Entrevista #	Funttel	PBA	
	005	003	004
Melhoria Social			
Beneficiários	Sim	Sim	Sim
Outros grupos	Sim	Sim	Sim

Fonte: elaboração própria.

No que tange aos fatores de influência, as diferenças parecem ser mais visíveis. O único fator coincidente é o fator “relevância”, mostrando que a importância que a equipe de gestão do programa avaliado dá aos achados e ao próprio processo avaliativo, representa componente diferencial importante em relação ao uso.

No Funttel, onde a avaliação não é sistemática, os fatores “características da decisão”, “características pessoais”, “envolvimento/receptividade do usuário” e “necessidade de informação”, todos vinculados ao ambiente de decisão, parecem ser mais influentes.

No PBA, onde persiste um sistema de avaliação periódico, outro fator ressaltado foi “competência do avaliador”, ligado ao contexto da avaliação.

Além de advertências sobre as limitações de caráter metodológico, principalmente aquelas vinculadas à subjetividade dos procedimentos de análise e da dificuldade na compreensão dos conceitos associados a esta pesquisa, é importante ressaltar que os resultados obtidos devem ser confirmados através da replicação dos procedimentos empíricos adotados. Os novos casos podem apresentar características semelhantes ou distintas em relação àqueles selecionados neste estudo, conforme a abordagem metodológica escolhida.

No que tange a pesquisas futuras, sugere-se focar no desenvolvimento de instrumentos quantitativos cuidadosamente elaborados para capturar com maior precisão, e menos subjetividade, os fatores, os mecanismos e os resultados decorrentes da influência da avaliação. Pode se sugerir, também, o uso de abordagens longitudinais, no intuito de contornar os problemas associados à falha de memória. Finalmente, torna-se imperioso construir instrumentos específicos, quantitativos ou qualitativos, capazes de identificar com clareza os caminhos (“*pathways*”) ou sequência de mecanismos e resultados decorrentes da avaliação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALTHASAR, Andreas. *Institutional Design and Utilization of Evaluation: A Contribution to a Theory of Evaluation Influence Based on Swiss Experience*. *Evaluation Review*, Thousand Oaks, CA, v. 33, n. 3, p. 226-256, jun. 2009.

BALTHASAR, Andreas; RIEDER, Stefan. *Learning from Evaluation: Effects of the Evaluation on the Swiss Energy 2000 Programme*. *Evaluation*, London, Thousand Oaks e New Delhi, v. 6, n. 3, p. 245-260, jul. 2000.

BARRIOS, Nina Brown. *Utilization of Evaluation Information: A Case Study Approach Investigating Factors Related to Evaluation Utilization in a Large State Agency*. 1986. 202 f. Tese (*Doctor of Philosophy* – Department of Educational Research, Development, and Foundations) – Florida State University, Tallahassee, FL, 1986.

BOTELHO, Antônio J.; FERRO, José R.; McNIGHT, Lee; OLIVEIRA, Antônio C. M. *Telecommunications in Brazil*. [1993]. Disponível em: <<http://rlandell.tripod.com/histbracom.htm>>. Acesso em: 7 jun. 2009.

BRASIL. Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 out. 1962.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jul. 1997.

BRASIL. Lei nº 10.052, de 28 de novembro de 2000. Institui o Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – Funttel, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 nov. 2000.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. Decreto nº 3.737, de 30 de janeiro de 2001. Dispõe sobre a regulamentação do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - Funttel, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 jan. 2001.

BRASIL. Decreto nº 4.635, de 21 de março de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Comunicações, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 mar. 2003.

BRASIL. Decreto nº 4.733, de 10 de junho de 2003. Dispõe sobre as políticas públicas de telecomunicações e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jun. 2003.

BRASIL. Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003. Cria o Programa Brasil Alfabetizado, institui a Comissão Nacional de Alfabetização e a Medalha Paulo Freire, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 set. 2003.

BRASIL. Decreto nº 5.220, de 30 de setembro de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Comunicações, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 out. 2004.

BRASIL. Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, visando a universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2007.

BRASIL. Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008: Anexo I – Programas de Governo – Finalísticos. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 abr. 2008.

BRASKAMP, Larry A.; BROWN, Robert D.; NEWMAN, Dianna L. *Studying Evaluation Utilization Through Simulations*. *Evaluation Review*, Thousand Oaks, CA, v. 6, n. 1, p. 114-126, fev. 1982.

CALMON, Kátia M. N. A Avaliação de programas e a dinâmica da aprendizagem organizacional. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 19, p. 3-70, jun. 1999.

CHENG, Shu-Huei. *A Case Study of Evaluation Use and Influence in School Settings*. 2006. 237 f. Tese (*Doctor of Philosophy of Graduate School*) – University of Minnesota, Minneapolis, MN, 2006.

COUSINS, J. Bradley; LEITHWOOD, Kenneth A. *Current Empirical Research on Evaluation Utilization*. *Review of Educational Research*, v. 56, n. 3, p. 331-364, set. 1986.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Resolução FNDE/CD nº 013, de 24 de abril de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2007.

GALINA, Simone V. R. Análise do Desenvolvimento Tecnológico Realizado no Brasil por Empresas Fabricantes de Equipamentos de Telecomunicações. In: Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica, 22., 2002, Salvador. Disponível em: <http://www.fundacaofia.com.br/pgtusp/pesquisas/arq_pronex/sub01/Simposio%20Inovacao.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2009.

GEOPI/DPCT/UNICAMP. **Relatório de Avaliação P&D Financiado pelo FUNTTEL 2001-2007**. Campinas: Unicamp, Mimeo, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Síntese de Indicadores 2009**. Brasília: IBGE, 2010.

JOHNSON, Kelli *et al.* *Research on Evaluation Use: A Review of the Empirical Literature From 1986 to 2005*. *American Journal of Evaluation*, v. 30, n. 3, p. 377-410, set. 2009.

JOHNSON, R. Burke. *Toward a Theoretical Model of Evaluation Utilization*. **Evaluation and Program Planning**, v. 21, n. 1, p. 93-110, fev. 1998.

JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION. **Program Evaluation Standards**. 3 ed. Disponível em: <<http://www.jcsee.org/program-evaluation-standards>>. Acesso em: 16 ago. 2010.

KINGDON, John W. **Agenda, Alternatives, and Public Policies**. 2 ed. New York: Addison-Wesley, 2003.

KIRKHART, Karen E.; MORGAN, Robert O.; SINCAVAGE, Joan. *Assessing Evaluation Performance and Use: Test-Retest Reliability of Standardized Instruments*. **Evaluation Review**, Thousand Oaks, CA, v. 15, n. 4, p. 482-502, ago. 1991.

KIRKHART, Karen E. *Reconceptualizing Evaluation Use: An Integrated Theory of Influence*. **New Directions for Evaluation**, Malden, MA, v. 2000, n. 88, p. 5-23, dez. 2000.

LEVITON, Laura C.; HUGHES, Edward, F. X. *Research On the Utilization of Evaluations: A Review and Synthesis*. **Evaluation Review**, Thousand Oaks, CA, v. 5, n. 4, p. 525-548, ago. 1981.

LOURAL, Cláudio A.; ZANCO, Rômulo A.; REGO, Antônio C. B.; OLIVEIRA, Rogério C. *Technological Development of Brazilian Telecommunications in Past Decades*. **Telematics and Informatics**, Amsterdam, v. 23, n. 4, 2006, p. 294-315, nov. 2006. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science?_ob=MIimg&_imagekey=B6V1H-4H9GP17-1-7&_cdi=5675&_user=687355&_orig=browse&_coverDate=11%2F30%2F2006&_sk=999769995&view=c&wchp=dGLbVzb-zSkzk&md5=6c948e58a8a00ff1e54c8a80aacc5046&ie=/sdarticle.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2009.

MANI, Sunil. **Coping with Globalization: An analysis of innovation capability in Brazilian telecommunications equipment industry**. Maastricht: United Nations University, 2004. Disponível em: <<http://www.intech.unu.edu/publications/discussion-papers/2004-3.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2009.

MANTZAVINOS, C.; NORTH, Douglass C.; SHARIQ, Syed. *Learning, Institutions, and Economic Performance*. **Perspective in Politics**, Cambridge, v. 2, n. 1, p. 75-84, mar. 2004.

MARK, Melvin M.; HENRY, Gary T. *The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence*. **Evaluation**, London, Thousand Oaks e New Delhi, v. 10, n. 1, p. 35-57, jan. 2004.

MARK, Melvin M.; HENRY, Gary T.; JULNES, George. **Evaluation: an integrated framework for understanding, guiding, and improving policies and programs**. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2000.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Modelo Lógico do Programa Brasil Alfabetizado (PBA)**. Apresentação de slides. 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Sítio eletrônico do Ministério da Educação**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 01 ago. 2010.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Portaria nº 118/SE-MC, de 9 de maio de 2007. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 mai. 2007.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Relatório de Avaliação Plano Plurianual 2008-2011: Avaliação da Dimensão Estratégica – Exercício 2009 – Ano Base 2008 – Anexo II**. Brasília: MP, 2009. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2009/09_anexo2.pdf>. Acesso em: 12 out. 2010.

NEVES, Maurício S. O Setor de Telecomunicações. In: **BNDES 50 Anos – Histórias Setoriais**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_setorial/setorial13.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2009.

NEWCOMER, Kathryn E.; HATRY, Harry P.; WHOLEY, Joseph S. *Meeting the Need for Practical Evaluation Approaches: An Introduction*. In: _____. **Handbook of Practical Program Evaluation**. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2004. p. XXXIII-XLIV.

ORTHNER, Dennis K.; COOK, Patricia; SABAH, Yekutiél; ROSENFELD, Jona. *Organizational learning: A cross-national pilot-test of effectiveness in children's services*. **Evaluation and Program Planning**, Amsterdam, v. 29, n. 1, p. 70-78, fev. 2006.

PATTON, M. Q. *Utilization-Focused Evaluation: The New Century Text*. 3 ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 1997.

PATTON, M. Q. *Utilization-Focused Evaluation*. 4 ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2008.

PIRES, J. C. L. A Reestruturação do Setor Telecomunicações no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, jun. 1999. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1109.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2009.

PRESKILL, Hallie. *Evaluation's Second Act: A Spotlight on Learning*. **American Journal of Evaluation**, London, Thousand Oaks e New Delhi, n. 29, p. 127-138, jun. 2008.

PRESKILL, Hallie; TORRES, Rosalie T. *The Learning Dimension of Evaluation Use*. **New Directions for Evaluation**, Malden, MA, v. 2000, n. 88, p. 25-37, dez. 2000.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Mimeo, 1998.

RUA, Maria das Graças. **A Avaliação no Ciclo de Gestão Pública**. Mimeo, 2004.

SERPA, Selma M. H. C. **Para que Avaliar?** Identificando a Tipologia, os Propósitos e a Utilização das Avaliações de Programas Governamentais no Brasil. 2010. 194f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

SPECTOR, J. Michael; DAVIDSEN, Pal I. *How can organizational learning be modeled and measured?* **Evaluation and Program Planning**, Amsterdam, v. 29, n. 1, p. 63-69, fev. 2006.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

WEISS, Carol H. *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. 2 ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 1998.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 3 ed. Trad. Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A – Termo de Consentimento

Termo de Consentimento

Estudo de Caso sobre a Influência da Avaliação de Programas no Governo Federal

Você está convidado a participar de uma pesquisa acadêmica que visa investigar a influência da avaliação de programas no Governo Federal. Você foi selecionado como um participante em potencial devido ao seu envolvimento, direto ou indireto, como avaliador ou como destinatário, em um processo de avaliação de um programa do Governo Federal. Eu peço a você que leia este documento e apresente qualquer pergunta que possa surgir, antes de concordar com sua participação no estudo. Esta pesquisa está sendo conduzida por Dermeval da Silva Júnior, aluno do Curso de Mestrado em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Informações Gerais

O objetivo desta pesquisa é entender os mecanismos de influência individual, interpessoal e coletiva decorrente da avaliação de programas e quais os fatores humanos, técnicos, políticos e organizacionais que contribuem para um maior ou menor nível de influência. Um entendimento mais apurado desses fatores e da influência da avaliação pode contribuir para o aperfeiçoamento dos processos avaliativos, do ambiente de suporte à avaliação e para um uso ainda mais eficaz de seus resultados e processos.

Procedimentos

Se você concordar em participar desta pesquisa, você será entrevistado. A entrevista levará cerca de uma hora. Entrevistas subsequentes poderão ser necessárias para esclarecer seus pontos de vista. Todas as entrevistas serão gravadas visando garantir que eu não perderei nenhum detalhe do seu importante depoimento.

Uso dos Dados

As informações prestadas serão utilizadas para subsidiar a minha dissertação de mestrado. Resultados consolidados poderão ser apresentados também em eventos e publicações de cunho acadêmico.

Confidencialidade

Os registros pertinentes a este estudo serão mantidos em meu arquivo privado. Os registros serão armazenados de forma segura e poderão ser acessados apenas por mim e pela minha banca de avaliação. **Qualquer informação pessoal que possa revelar a identidade do entrevistado será mantida sob sigilo.**

Natureza Voluntária da Pesquisa

Sua participação nesta pesquisa é voluntária. Sua decisão de participar ou não do estudo não irá afetar seu relacionamento atual ou futuro com a Universidade de Brasília. Se você decidir participar, você tem total liberdade para não responder qualquer pergunta que seja feita.

Contatos e Questionamentos Posteriores

Qualquer questionamento posterior pode ser dirigido a mim por meio dos seguintes contatos:

- Celular: (61) 9999-9999;
- Telefone Comercial: (61) 0000-0000; e
- Caixa Postal Eletrônica: email@email.com.br.

Esta pesquisa está sob supervisão do Prof. Dr. Paulo Du Pin Calmon, integrante do corpo docente do Instituto de Ciência Política da UnB. Você pode contatar o Prof. Calmon por intermédio da caixa postal eletrônica email@email.com.br.

Declaração de Consentimento

Declaro que li as informações descritas acima. Afirmo, também, que fiz as perguntas que achei necessárias e recebi as devidas respostas. Finalmente, declaro que concordo em participar desta pesquisa.

Data: ____/____/____.

APÊNDICE B – Roteiro – Equipe de Avaliação

Roteiro de Entrevista – Fatores que Contribuem para Avaliações Influentes

Joint Committee on Standards for Educational Evaluation.

The Program Evaluation Standards: A Guide for Evaluators and Evaluation Users, 3rd Edition.

Glossário.

- **Requerente:** pessoa ou organização que contratou a avaliação.
- **Principais Destinatários:** pessoas aos quais os resultados da avaliação foram direcionados.
- **Stakeholders:** pessoas ou organizações que mantiveram interesse na avaliação do programa, pois afetaram ou foram afetados pela sua execução. Inclui os principais destinatários.

Informações Preliminares.

1. Qual foi a sua função no projeto de avaliação (coordenador, técnico)?
2. Você participou da fase de desenho da avaliação?
3. Você participou da fase de execução da avaliação?
4. Caso você não tenha participado do processo de avaliação, você se acha em condições de responder questões sobre as suas características?

Utilização.

Os padrões de utilização visam assegurar que uma avaliação atenderá às necessidades de informações dos *stakeholders*.

U2 – Atenção aos *Stakeholders*.

Os procedimentos de avaliação devem dar a devida atenção a todos os indivíduos e grupos responsáveis pelo programa, bem como àqueles afetados pela sua avaliação.

5. Os principais destinatários da avaliação foram identificados?
 - a. Como foram identificados?
 - b. Participaram do processo de desenho da avaliação?
 - c. Participaram do processo de execução da avaliação?
6. Os demais stakeholders foram identificados?
 - a. Como foram identificados?
 - b. Participaram do processo de desenho da avaliação?
 - c. Participaram do processo de execução da avaliação?

U1 – Credibilidade do Avaliador.

As avaliações devem ser conduzidas por pessoas qualificadas que estabeleçam e mantenham sua credibilidade no âmbito da avaliação.

7. Como foram selecionadas as pessoas que integraram a equipe de avaliação?
8. Um plano de avaliação foi elaborado?
 - a. Foi apresentado aos principais destinatários?
 - b. Foi apresentado aos demais *stakeholders*?
 - c. Foi aprovado pelos principais destinatários?
 - d. Foi aprovado pelos demais *stakeholders*?

9. Atores-chave para acompanhar o progresso dos trabalhos de avaliação foram designados?

U3 – Objetivos Negociados.

Os objetivos da avaliação devem ser identificados e continuamente negociados com base nas necessidades dos *stakeholders*.

10. Os objetivos da avaliação foram negociados a priori?
 11. O requerente solicitou alteração dos objetivos da avaliação durante a sua execução?
 a. Os objetivos da avaliação foram renegociados?

U5 – Informações Relevantes.

As informações decorrentes das avaliações devem atender às necessidades identificadas e emergentes dos *stakeholders*.

12. As necessidades dos principais destinatários foram identificadas a priori?
 13. As necessidades dos demais stakeholders foram identificadas a priori?
 14. As necessidades dos *stakeholders* se modificaram durante o desenho e a execução da avaliação?
 a. Foram incorporadas ao projeto?

U4 – Valores Explícitos.

As avaliações devem especificar e tornar claros os valores culturais e individuais que servem de base para os objetivos, processos e julgamentos.

15. Como foram julgados os achados da avaliação?
 a. Existem critérios preestabelecidos?
 b. Esses critérios foram documentados?

U6 – Processos e Produtos Significantes.

As avaliações devem construir atividades, descrições e julgamentos de modo a encorajar seus participantes a redescobrir, reinterpretar e revisar seus entendimentos e comportamentos.

16. O processo de avaliação foi executado visando estimular a reflexão dos participantes?
 17. As comunicações foram elaboradas visando estimular a reflexão dos *stakeholders*?

U7 – Comunicações e Relatórios Tempestivos e Apropriados.

As avaliações devem atender às necessidades contínuas de informação provenientes de suas múltiplas audiências.

18. O formato de apresentação dos relatórios e demais comunicações foi negociado?
 19. Os resultados da avaliação foram apresentados aos principais destinatários?
 20. Os resultados da avaliação foram apresentados aos demais stakeholders?
 21. As datas mais apropriadas de apresentação dos relatórios e demais comunicações foram negociadas a priori?

U8 – Preocupação com as Consequências e Influências.

As avaliações devem promover o uso responsável e adaptativo de seus resultados e se resguardar contra as consequências negativas não intencionais e o desuso.

22. Os resultados intermediários foram apresentados de forma periódica?
23. Os principais destinatários foram orientados sobre como os resultados poderiam ser utilizados?
24. Os demais stakeholders foram orientados sobre como os resultados poderiam ser utilizados?

Viabilidade.

Os padrões de viabilidade visam assegurar que uma avaliação será realística, prudente, diplomática e frugal (uso econômico).

F1 – Gestão do Projeto.

As avaliações devem usar estratégias efetivas de gestão de projetos.

25. Técnicas e estratégias consagradas de gestão de projetos foram empregadas? (ex. PMBOK – gestão de escopo, prazo, custo, qualidade, RH, comunicação, riscos, aquisições) Quais?

F4 – Uso de Recursos.

As avaliações devem usar recursos de modo efetivo e eficiente.

26. Houve alguma avaliação prévia em relação aos custos e benefícios decorrentes da avaliação?

F2 – Procedimentos Práticos.

Os procedimentos de avaliação devem ser práticos e sensíveis ao modo de operação do programa.

27. A equipe responsável pela coleta dos dados foi treinada?
 - a. Os procedimentos de coleta de dados foram compatíveis com o nível de capacitação oferecido?
28. Os procedimentos foram selecionados considerando as limitações de tempo e a disponibilidade de participação dos respondentes?
29. Testes piloto de procedimentos foram realizados?

F3 – Viabilidade Contextual.

As avaliações devem identificar, monitorar e ponderar os interesses e necessidades políticas e culturais de indivíduos e grupos.

30. Os interesses políticos e culturais dos principais destinatários foram identificados?
 - a. Foram ponderados?
31. Os interesses políticos e culturais dos demais stakeholders foram identificados?
 - a. Foram ponderados?

Propriedade.

Os padrões de propriedade visam assegurar que uma avaliação será conduzida legalmente, eticamente e com o devido respeito ao bem estar daqueles envolvidos na avaliação, bem como todos aqueles afetados pelos seus resultados.

P2 – Acordos Formais.

Os acordos pertinentes à avaliação devem ser negociados no intuito de explicitar as obrigações e levar em consideração as necessidades, expectativas e contextos culturais dos principais destinatários e demais *stakeholders*.

32. A avaliação foi formalmente contratada?

- a. As principais características do projeto de avaliação (objetivos, produtos, procedimentos, controle de qualidade, comunicação, equipe, cronograma, orçamento e formas de pagamento) foram definidas no contrato?
- b. As condições para sua revisão e/ou modificação foram definidas?

P1 – Orientação à Prestação de Serviços.

As avaliações devem ser sensíveis às necessidades dos *stakeholders* e suas comunidades.

33. A avaliação foi focada nas características do programa:

- a. Que promovem o alcance dos objetivos da organização responsável pelo programa?
- b. Que mais afetam os seus beneficiários?

P3 – Direitos Humanos e Respeito.

As avaliações devem ser desenhadas conduzidas para proteger os direitos humanos e legais e manter a dignidade de participantes e dos demais *stakeholders*.

34. Os valores e a cultura dos participantes foram levados em consideração?

35. Existe algum documento assegurando que os direitos dos participantes serão protegidos?

36. Existe permissão formal das autoridades para o acesso aos dados individuais (registros)?

37. Existem procedimentos que garantam a confidencialidade dos participantes?

- a. A identidade dos participantes foi revelada nos achados da avaliação?

38. Existem garantias para que outras partes não utilizem os dados coletados para outros fins que não os acordados entre as pessoas que forneceram os dados?

P4 – Clareza e Justiça.

As avaliações devem ser inteligíveis e justas ao tratar as necessidades e objetivos dos *stakeholders*.

39. As diferenças de linguagem dos participantes foram devidamente compreendidas?

40. Existem canais de comunicação estabelecidos com os participantes da avaliação?

41. Os avaliadores demonstram familiaridade com a organização onde os trabalhos estão sendo realizados?

P5 – Transparência.

As avaliações devem prover descrições completas dos achados, limitações e conclusão para todos os *stakeholders*, sem violar os direitos legais e de propriedade.

42. Os relatórios de avaliação foram elaborados de forma completa sem omissões ou alterações?
43. A relação entre os objetivos da avaliação, os procedimentos utilizados e os achados são claramente percebidos?

P6 – Conflitos de Interesses.

As avaliações devem identificar e tratar de modo transparente e honesto conflitos reais ou percebidos de interesses que podem comprometer a avaliação.

SEM QUESTÕES.

P7 – Responsabilidade Fiscal.

As avaliações devem prestar conta de todos os recursos gastos e estar em conformidade com os procedimentos e processos fiscais.

SEM QUESTÕES.

Acurácia.

Os padrões de acurácia visam assegurar que uma avaliação irá revelar e conter as informações sobre as características que determinam o valor e o mérito do programa sob avaliação.

A4 – Descrições Explícitas do Programa e do Contexto.

As avaliações deverão documentar os programas e seus contextos com escopo e detalhamento apropriado por os objetivos da avaliação.

44. O programa foi descrito satisfatoriamente?
45. Os contextos técnico, social, político, organizacional e econômico foram descritos?
- a. Foram citadas as fontes para descrição dos contextos?

A2 – Informação Válida.

As informações decorrentes da avaliação deverão atender aos objetivos pretendidos e deverá suportar interpretações válidas.

46. As informações decorrentes da avaliação atenderam aos objetivos?
47. As informações são suficientes para servir de subsídio para tomada de decisão em relação ao programa?

A5 – Gestão da Informação.

As avaliações deverão empregar métodos sistemáticos de coleta, revisão, verificação e armazenamento de informação.

48. Métodos sistemáticos de coleta, revisão, verificação e armazenamento da informação foram empregados?
49. Mecanismos de controle foram empregados para assegurar a integridade das informações originais?

A3 – Informação Confiável.

Os procedimentos de avaliação deverão produzir informação suficientemente confiável e consistente para os principais destinatários.

50. Um avaliador independente monitorou o processo?

A6 – Análises e Desenhos Corretos.

As avaliações deverão empregar desenhos e análises tecnicamente adequados que sejam apropriados para os objetivos da avaliação.

51. Os procedimentos analíticos foram descritos?

a. As limitações dos procedimentos analíticos foram descritas?

b. Os impactos das limitações sobre as análises efetuadas foram descritos?

52. Os procedimentos analíticos utilizados foram apropriados em relação às questões de avaliação e a natureza dos dados?

53. A consistência dos achados foi testada?

A7 – Raciocínio de Avaliação Explícito.

O raciocínio de avaliação decorrente das informações e análise dos achados, interpretações, conclusões e julgamentos deverão estar claramente e completamente documentados.

SEM QUESTÕES.

A8 – Comunicação e Relatório.

As comunicações deverão ter escopo adequado e devem estar resguardadas contra concepções erradas, vieses, distorções e erros.

SEM QUESTÕES.

A1 – Conclusões e Decisões Justificadas.

As conclusões e decisões decorrentes da avaliação deverão estar explicitamente justificadas nas culturas e contextos onde terão consequências.

54. As conclusões respondem às questões apresentadas pelos principais destinatários?

55. As conclusões refletem com fidedignidade os procedimentos e achados da avaliação?

Accountability da Avaliação.**E1 – Documentação.**

As avaliações deverão documentar completamente os objetivos negociados e os desenhos implementados, procedimentos, dados e resultados.

56. Os relatórios de avaliação foram disponibilizados aos principais destinatários?

57. Os relatórios de avaliação foram disponibilizados aos demais stakeholders?

58. Os demais documentos que subsidiaram a avaliação foram disponibilizados aos principais destinatários?

59. Os demais documentos que subsidiaram a avaliação foram disponibilizados aos demais stakeholders?

E2 – Meta-avaliação Interna.

Os avaliadores devem usar estes e outros padrões que permitam examinar o grau de *accountability* do desenho, dos procedimentos empregados, das informações coletadas e dos resultados da avaliação.

60. A equipe observou padrões de avaliação de programas reconhecidos nacional ou internacionalmente (*Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, American Evaluation Association*)? Quais?

E3 – Meta-avaliação Externa.

Os avaliadores e *stakeholders* devem encorajar a condução de meta-avaliações externas que utilizem estes e outros padrões aplicáveis à avaliação de programas.

61. O projeto contou com meta-avaliações externas?
- a. As meta-avaliações externas observaram padrões de avaliação de programas reconhecidos nacional ou internacionalmente? Quais?

APÊNDICE C – Roteiro – Equipe de Gestão

Roteiro de Entrevista – Mensuração da Influência da Avaliação

Qualificação do Entrevistado.

1. Qual era a sua função em relação à gestão do programa durante o período de avaliação?
2. Você teve acesso aos resultados (relatórios e apresentações) da avaliação do programa?
3. Você teve alguma participação no processo de avaliação do programa?

Meta-avaliação.

Opinião do entrevistado sobre os fatores da avaliação.

4. Alguém da sua equipe estava ciente do processo de avaliação a priori? (U2)

Desenho da Avaliação.

5. Alguém da sua equipe participou do desenho da avaliação? (U2)
6. Alguém da sua equipe participou da negociação dos objetivos da avaliação? (U3)
7. Foi necessário renegociar os objetivos da avaliação durante sua execução? (U3)
8. As necessidades de informações da sua equipe foram identificadas a priori? (U5)
9. Os critérios de julgamento dos achados foram informados a priori? (U4)

Execução da Avaliação.

10. Alguém da sua equipe participou da execução da avaliação? (U2)
11. Alguém da sua equipe negociou o formato de apresentação dos resultados? (U7)
12. Alguém da sua equipe negociou as datas de apresentação dos resultados? (U7)
13. Os resultados intermediários foram apresentados à sua equipe periodicamente? (U8)
14. Os resultados finais foram apresentados à sua equipe? (U7)
15. Os resultados foram apresentados à sua equipe tempestivamente? (U7)
16. Outros documentos que subsidiaram a avaliação foram disponibilizados? (E1)
17. A equipe foi orientada em como poderiam ser utilizados os resultados? (U8)

Opinião sobre a avaliação.

18. O programa foi descrito satisfatoriamente? (A4)
19. O contexto (social, político, econômico e organizacional) foi descrito? (A4)
20. A avaliação foi focada nas características do programa? (P1)
21. Como você classificaria a qualidade da avaliação?
 - a. Ótima
 - b. Boa
 - c. Regular
 - d. Ruim
 - e. Pésimma

Nível de Análise: Individual.

Em relação à política pública, ao programa ou suas ações, a leitura dos resultados da avaliação ou a participação no processo avaliativo levaram você a:

22. Aumentar ou reduzir a importância (atenção) que você dá a alguma questão específica? “Isso é algo importante!”. (SALIÊNCIA)
23. Mudar de atitude (negativo -> positivo ou vice-versa)? “Agora, acho que isso vale a pena!”. (VALÊNCIA)
24. Tornar um conceito acessível cognitivamente, permitindo que esse novo conceito e outros relativos a ele influenciem seu julgamento sobre questões específicas? “Agora, que eu sei isso, posso pensar melhor naquilo!”. (PRIMING)
25. Pensar (processar) soluções, alternativas, novos desenhos ou métodos referentes a alguma questão específica? “Estou pensando em uma solução melhor para isso!”. (ELABORAÇÃO)
26. Criar uma espécie de “atalho mental” que lhe permite resolver problemas e fazer julgamentos de modo rápido e eficiente, sem a necessidade de parar para pensar no próximo curso de ação. “Agora, se acontecer isso, eu faço aquilo!”. (HEURÍSTICA)
27. Desenvolver novas habilidades. “Agora, eu sei fazer isso!”. (AQUISIÇÃO HABILIDADE)
28. Alterar seus objetivos pessoais e aspirações. “Agora, eu quero fazer isso algum dia!”. (OBJETIVOS PESSOAIS E ASPIRAÇÕES)
29. Aplicar novas habilidades. “Agora, eu estou usando isso!”. (APLICAÇÃO HABILIDADE)
30. Mudar seu comportamento. “Agora, eu faço desse jeito!”. (COMPORTAMENTO)

Nível de Análise: Interpessoal.

Em relação à política pública, ao programa ou suas ações, a leitura dos resultados da avaliação ou a participação no processo avaliativo permitiram:

31. Justificar uma posição previamente tomada. “Agora, eu posso defender isso!” (JUSTIFICAÇÃO)
32. Mudar a atitude de outros. “Agora, vocês devem fazer isso desse jeito!” (PERSUASÃO)
33. Se tornar um agente de mudança de políticas, programas ou operações. “Agora, eu sou aquele que pode mudar isso!”. (AGENTE DE MUDANÇA)
34. Fornecer subsídios que reforçam uma opinião minoritária no intuito de influenciar aqueles com opiniões dissonantes. “Com essas informações, eu posso mudar a opinião da maioria!”. (OPINIÃO MINORITÁRIA)
35. Formar crença sobre o comportamento de outros indivíduos. “Ah, eles agem dessa forma!”. (NORMA DESCRITIVA)
36. Formar crença sobre o comportamento socialmente aceitável. “Ah, é assim que se age por aqui!” (NORMA OBRIGATÓRIA)
37. Reforçar aceitação social do seu comportamento e gerar prestígio social. “Agora, todos reconhecem o que eu faço!” (RECOMPENSA SOCIAL)
38. Realizar trocas de informações e conhecimentos. “Eu posso lhe ensinar isso!”. (TROCA)
39. Mudar comportamento colaborativo. “Agora, eu e você podemos fazer desse jeito!”. (COMPORTAMENTO COLABORATIVO)

Nível de Análise: Coletivo.

Em relação à política pública, ao programa ou suas ações, a leitura dos resultados da avaliação ou a participação no processo avaliativo permitiram:

40. Usar a avaliação de forma ritual (litúrgica) no intuito de demonstrar a racionalidade do processo de tomada de decisão. “Esse é o motivo pelo qual fizemos isso!”. (RITUALISMO)
41. Realizar congressos, seminários, *workshops* e audiências em geral com o objetivo de propiciar uma reflexão ou ouvir a sociedade. “Vamos discutir isso com a sociedade!”. (AUDIÊNCIA)
42. Formar coalizão entre diversos atores que compartilham crenças comuns visando influenciar mudanças institucionais. “Juntos podemos defender aquilo que acreditamos!”. (FORMAÇÃO DE COALIZÃO)
43. Elaborar uma minuta normativa. (MINUTA NORMATIVA)
44. Estabelecer um novo padrão. “Agora, o padrão é esse!”. (ESTABELECIMENTO DE PADRÃO)
45. Examinar uma política pública. “Vamos examinar isso!”. (EXAME DE POLÍTICA)
46. Inserir uma questão na agenda pública ou organizacional. “Agora, nós temos que tratar disso!”. (FORMAÇÃO DE AGENDA)
47. Mudar a atitude da organização em relação a uma determinada política pública. “Agora, nós achamos isso!”. (APRENDIZADO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS)
48. Entender os incentivos estruturais estabelecidos. “Ah, aqui é fácil fazer isso!”. (INCENTIVOS ESTRUTURAIS)
49. Entender as forças de mercado estabelecidas. “Ah, é por isso que tem tão pouco ou é tão caro!”. (FORÇAS DE MERCADO)
50. Continuar, interromper ou mudar programa ou ação. “Agora, vamos fazer dessa maneira!”. (MUDANÇA NO PROGRAMA)
51. Mudar uma política pública. “Agora, vamos fazer dessa maneira!”. (MUDANÇA NA POLÍTICA)
52. Difundir a adoção de uma política, programa ou ação para outra organização. “Agora, eles também vão fazer isso!”. (DIFUSÃO)

Melhoria Social.

A melhoria social é, para muitos autores, o objetivo final da avaliação. A melhoria social se refere a uma melhoria das condições sociais ou, de outro modo, a produção de um estado de coisas que poderia ser considerado melhor do que aquele que existia anteriormente.

Condição social é a situação, estado ou circunstância de um indivíduo, grupo, população ou localidade, em relação à habitação, escolaridade, infraestrutura sanitária, emprego, pobreza e outros parâmetros socioeconômicos.

53. Após o processo (ciclo) de avaliação, houve melhora nas condições sociais do público alvo do programa?
 - a. A avaliação contribuiu para essa melhora?
54. Após o processo (ciclo) de avaliação, houve melhora nas condições sociais de outros grupos sociais?
 - a. A avaliação contribuiu para essa melhora?