



SESSÃO TEMÁTICA Nº 10 - AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

INDICADORES DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS PARA O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS NA MODALIDADE ENSINO REMOTO

Fabício Magalhães Pereira/Universidade do Estado da Bahia
Fernanda Rodrigues de Brito Carvalho/Prefeitura Municipal de Castro Alves
Natalí dos Santos Andrade/ Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Resumo:

Em razão da pandemia causada pela COVID-19, doença disseminada pelo coronavírus, as experiências de ensino remoto se multiplicaram em todos os níveis de ensino no Brasil, como alternativa ao ensino presencial frente a necessidade do distanciamento social. Consolidado desde 2004 enquanto curso pré-vestibular gratuito para estudantes concluinte e egressos do Ensino Médio da rede pública da Bahia, o Programa Universidade para Todos – UPT, ofertado pela Universidade do Estado da Bahia - UNEB, foi reconfigurado no ano de 2020 para realizar suas atividades de forma remota e continuar viabilizando a democratização do acesso ao ensino superior. Tão importante quanto continuar a preparação dos estudantes nesse período que evidencia a desigualdade social, é realizar uma avaliação do Programa para conhecer seus resultados e possíveis necessidades de aprimoramento. Deste modo, por meio da análise documental de instrumentos legais e plano pedagógico do UPT/UNEB, propomos neste trabalho uma matriz de indicadores com o intuito de subsidiar a avaliação de resultados da oferta remota do Programa. Após discutirmos sobre avaliação de programas, indicadores de monitoramento, características do UPT/UNEB e de apresentarmos um quadro de indicadores para avaliação do Programa, concluímos este trabalho considerando que a elaboração de indicadores e a disseminação da prática da avaliação de programas são desafios que necessitam ser enfrentados para melhor gestão de programas e conhecimento de seus alcances.

Palavras-chave: Avaliação de Programas. Indicadores de Avaliação. Ensino Remoto.

1 INTRODUÇÃO

Na administração pública brasileira existe a preocupação em empreender esforços na formulação de programas para o enfrentamento de diversos problemas públicos. Entretanto, o esforço está mais relacionado a tentativas de melhoria do gerenciamento técnico do que a efetiva implementação dos programas, o que também acaba culminando no baixo uso da avaliação como prática de gestão. É comum que programas sejam implantados, reformulados ou até mesmo extintos sem a presença de evidências empíricas que apoiem as decisões, por vezes referenciadas em opiniões e concepções de atores individuais ou grupos restritos (BAUER E SOUSA, 2015).

Existem evidências de que esse desinteresse histórico está diminuindo, em decorrência das profundas transformações observadas no Estado e na sociedade desde a década de 1980, a exemplo do conjunto de reformas estruturais administrativas, fiscais e previdenciárias vividas pelo setor público mundial, com fortes reflexos na América Latina (SOUZA, 2002). O Brasil continua passando por ciclos de crescimento e recessão na economia que aprofundaram as desigualdades, provocando um crescimento da demanda por ações e serviços sociais. A intervenção governamental nessas circunstâncias é essencial para traçar os caminhos para o desenvolvimento, ao mesmo tempo em que se trabalha com recursos mais escassos e com a crescente necessidade de se obter maior eficiência dos investimentos governamentais em programas sociais.

Nesse cenário, a avaliação de programas está ganhando espaço tanto para auferir informações sobre a eficiência do gasto público, quanto para fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas, dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz.

Uma vez que um programa é implementado ou empreende novos métodos de ação, cresce a necessidade de avaliação, exigindo a adoção de formas de definição de desempenho baseadas na prévia definição de indicadores. É salutar, portanto, o desenvolvimento de instrumentos e metodologias de avaliação capazes de oferecer bases mais sólidas para a tomada de decisões e para permitir a sociedade uma análise mais precisa sobre o desempenho do programa.

Entretanto, elaborar uma proposta de avaliação, até mesmo pelos condicionantes de ordem política, educacional, financeira, material e humana, não é uma tarefa simples, embora contando com relevantes contribuições, nacionais e internacionais, de teóricos da área. Na realidade, cada situação a ser avaliada demanda um delineamento próprio, capaz de responder ao propósito da avaliação, em dado contexto e com dadas especificidades e características (SOUSA, 2006).

Integrando os elementos para o delineamento de uma proposta avaliativa, está o desafio de se estabelecer indicadores capazes de sintetizar dimensões de qualidade do objeto em análise, temática que é foco deste artigo. O processo de definição de indicadores é complexo não só porque condensa a noção de qualidade que se está tomando como referência para avaliação, mas também por dificuldades de

operacionalização, em particular, quando se trata de investigar objetos multifacetados, usualmente focalizados na pesquisa social, âmbito em que se inserem as iniciativas em educação (BAUER; SOUSA, 2015).

Neste contexto, o presente artigo se debruça sobre o desenho de indicadores que poderão compor uma avaliação de resultados do Programa Universidade para Todos (UPT)¹ executado de forma remota, no âmbito da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). O UPT é uma política pública do Governo do Estado da Bahia, no formato de curso preparatório, com o propósito de democratizar o acesso à educação superior no Estado, visa a melhoria da condição de competitividade do estudante conculinte e egresso do Ensino Médio da rede pública. Desde sua implantação, em 2004, o curso é ofertado gratuitamente e trabalha o conteúdo das áreas de conhecimento que o Ensino Médio abarca.

A abrangência do UPT se dá pela execução em parceria com universidades públicas localizadas na capital e interior, a exemplo da UNEB, lócus desta investigação. Com estrutura administrativa multicampi, a UNEB possui unidades em 24 municípios do Estado da Bahia, sendo uma sediada em Salvador, onde também se localiza a administração central da instituição, e as demais distribuídas em 23 importantes municípios baianos de médio e grande porte.

É essencial que o Programa UPT avalie os seus resultados, principalmente no momento em que a pandemia da Covid-19 afeta o mundo e o Brasil de forma devastadora, ocasionando perdas de vidas humanas, negacionismo de direitos sociais, gerando crises em diversas áreas. A educação não ficou de fora, a necessidade do isolamento social provocou a interrupção do ensino, da pesquisa, da extensão, de todas as ações que aconteciam presencialmente nas instituições públicas e privadas do país. Entretanto, a partir das experiências anteriores no uso das tecnologias educacionais, logo foi possível à muitas instituições adaptar-se ao isolamento social e oferecer os serviços educacionais de forma remota, utilizando as soluções tecnológicas conectadas à internet.

Corroborando Queiroz (2012), na gestão de políticas públicas, a avaliação tem importância fundamental e contribui para um aprendizado crescente do processo de gestão, para a melhoria da alocação dos recursos e para a melhoria das decisões a serem tomadas, além de possibilitar a necessária prestação de contas aos cidadãos e às instituições envolvidas no processo político.

Dessa forma, a avaliação de resultados do Programa Universidade para Todos (UPT), no âmbito da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), se mostra viável como ferramenta de gestão na implementação do Programa no contexto da pandemia da Covid-19, momento em que o Programa também precisou adaptar-se para oferecer o ensino não presencial.

¹ O Programa Universidade para Todos (UPT), gerido pelo Governo do Estado da Bahia, com abrigo na sua Secretaria de Educação (SEC), diferencia-se do Programa Universidade para Todos (PROUNI), instituído pelo Governo Federal, apesar da semelhança de suas nomenclaturas e eventual correspondência enquanto políticas de acesso ao ensino superior.

A proposição de indicadores para a avaliação dos resultados da oferta remota do UPT/UNEB é, de tal modo, o objeto do estudo deste artigo. O objetivo foi propor uma matriz de indicadores que subsidie a avaliação dos resultados da oferta 2020, ocasião em que se experimentou o ensino remoto. Buscou-se, por meio da análise documental, identificar os objetivos, as finalidades, os planos da oferta do ensino remoto, as diretrizes para implementação de uma maneira geral. Foram analisados o plano de ação da edição 2020 e o mais recente marco legal do Programa, também de 2020.

Para a análise dos dados, utilizou-se dos procedimentos orientados por Bardin (2011) e, para tanto, com o apoio do *software Microsoft Office®*, iniciou-se pela organização e a sistematização dos dados (em tabelas, quadros por conteúdo temático), em alinhamento com o objetivo do estudo (pré-análise). Em seguida, foi realizada uma leitura mais aprofundada, com vistas à definição dos indicadores que subsidiaram a discussão (exploração do material). Por fim, a etapa de codificação dos dados, alinhando-os com as categorias de análise da pesquisa (tratamento dos resultados e interpretação), que tornaram possível a produção de inferências, com o suporte de autores de referência.

A partir desta seção introdutória, o trabalho apresenta subdivisões na seguinte perspectiva: uma revisão da literatura necessária para a compreensão geral sobre a avaliação de programas, indicadores de monitoramento, as proposições de indicadores para o UPT/ UNEB e, por fim, as considerações finais e as contribuições do estudo.

2 A AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS

Avaliação é um recurso de extrema importância para o campo da política pública e contribui de maneira fundamental para a sua gestão. Sabe-se também que a avaliação pretende aumentar a compreensão do valor de qualquer coisa que esteja sendo avaliada, além disso, a avaliação tem muitos usos diferentes, como os de: determinar se existe necessidade suficiente de dar início a um programa; ajudar no planejamento identificando modelos e atividades potenciais que podem ser realizadas para atingir certos objetivos; descrever a implementação do programa e descobrir se houve mudanças em relação ao modelo; descobrir se certas metas ou objetivos do programa estão sendo alcançados nos níveis desejados; julgar o valor integral do programa e seu valor e custo relativo comparados a programas do mesmo tipo (WORTHEN *et al.*, 2004).

Independentemente dos objetos selecionados (scripts, tecnologias, projetos e planos) ou os objetivos e procedimentos utilizados, os produtos obtidos com a avaliação no exercício das políticas públicas e na sua implementação possibilitam a aprendizagem coletiva dos participantes, indicam caminhos para a tomada de decisões e ainda contribuem para o seu planejamento e reestruturação.

No âmbito da avaliação quando abrangem programas ou políticas públicas, quer sejam mais gerais ou especialmente sociais, pressupõe reconhecer o seu papel de atuação para a universalização de

direitos constitucionalmente garantidos. A educação é um dos mais importantes para a consolidação de uma sociedade justa e mais igual e a avaliação em educação é uma prática vigente em inúmeros países.

Desta maneira a avaliação é parte constitutiva do processo da política pública, se integra não só a este, mas também a formulação e a implementação de ações, desde a identificação do problema da política até a análise das mudanças necessárias e porventura advindas de intervenção pública.

Avaliar é sobretudo estabelecer uma relação entre o programa e a política com o seu resultado, identificando assim valoração ou julgamento sobre o significado e efeitos das políticas e para que atinjam seus objetivos, é necessário encontrar procedimentos e métodos que possam fornecer informações quer sejam antecipadas, rigorosas e aprofundadas do conteúdo em análise. As informações advindas dos processos de avaliação descrevem o mais fielmente possível o que é eficaz, o quanto é eficaz e porquê.

A ausência destas informações torna difícil identificar se a política ou programa está sendo desenvolvido de acordo com o que foi planejado, tornando complexo o processo de identificação, compreensão e resolução de possíveis problemas.

Eis, portanto a sua necessária discussão, já que a avaliação de programas é um processo que permite a obtenção de informações e evidências que contribuem, tal como enfatiza Domingos Fernandes (2011), para:

a) tornar mais transparente o seu funcionamento; b) responder a uma diversidade de questões relativas a problemas existentes ou emergentes; c) verificar se um programa ainda faz sentido; d) ajudar a melhorar um programa e as medidas de política que lhe possam estar associadas; e) monitorar o desempenho, a eficiência e a eficácia do programa, identificando problemas relacionados com a sua concretização e com os seus resultados; e f) orientar a eventual necessidade de desenvolvimento de novos programas (FERNANDES, 2011, p.187).

Diante das inúmeras possibilidades que a avaliação propõe, é importante delimitar onde se insere a presente discussão. As avaliações obviamente não são iguais. Segundo Ernesto Cohen e Franco (2000), elas se adequam ao tempo da sua realização, podem também estar relacionadas aos objetivos propostos e aos seus realizadores. Tem proporção conforme o seu tamanho e ainda contribui para a tomada de decisões. É importante compreender, portanto, os motivos que levam a uma avaliação. A tarefa de avaliar se torna mais difícil quando os formuladores do programa não têm conhecimento profundo dos procedimentos da avaliação e não pensam muito sobre possíveis ramificações ou resultados.

No entanto, cada um desses usos, assim como outros que podem surgir a depender dos propósitos da avaliação, podem focalizar os componentes de todo o programa ou em parte dele. É possível avaliar na perspectiva do planejamento, da estimativa de necessidades, do estudo de processos, do custo-efetividade, dos resultados, dos impactos, dentre outras. O importante é que para qualquer que

seja o direcionamento dado a avaliação, ela buscará aumentar o aprendizado e compreensão a respeito do programa.

Para contribuir com esta compreensão passamos então a apresentar uma distinção clássica no processo de avaliação que se caracterizam em *ex-ante* e *ex-post*. A primeira diz respeito ao início, ao começo. Tem a perspectiva de antecipar fatores que poderão ser considerados decisórios durante o processo. Já a segunda ocorre quando um programa já está em execução ou até já fora concluído. É neste momento que os resultados contribuirão para a tomada de decisões conforme o que fora alcançado. Sobre esta última é que está o cerne desta proposta, ou seja, contribuir para a análise dos resultados do Programa Universidade para Todos, porém no âmbito do ensino remoto, já que o programa precisou sofrer adaptações em função da emergência da pandemia.

O ensino remoto surgiu como alternativa de continuidade do programa em função da suspensão das atividades presenciais, isto é, uma estratégia temporária para superar o distanciamento geográfico entre professores e alunos (BEHAR, 2020). Na Bahia a primeira suspensão ocorreu com o Decreto Estadual Nº 19.586 de 27 de março de 2020 e continua sendo prorrogado reiteradamente até a construção desta discussão. Esta suspensão fez com que as universidades, entre outras instituições de ensino precisassem compreender como o ensino remoto se traduziria efetivamente, criando estratégias e metodologias para a continuidade das atividades de forma não presencial e identificando, por exemplo, o que significa desenvolver atividades em meio virtual de maneira síncrona ou assíncrona.

Corroborando a discussão Abreu-e-Lima e Alves (2011), definem atividades síncronas como aquelas que podem ser realizadas em tempo real, e assíncronas como aquelas que podem ocorrer sem a intervenção em tempo real dos mediadores, sejam eles professores ou no caso da UPT, os monitores, mas com orientação para a realização das mesmas, por vezes em ambientes virtuais planejados. No caso do UPT/UNEB, foi estabelecido um Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) para os momentos assíncronos e para as atividades síncronas foram utilizadas plataformas de reuniões e transmissões *on-line*.

Diante destes novos aspectos referentes às atividades educacionais se amplia a necessidade da avaliação para compreensão dos processos e resultados, assim como o aprimoramento de ações, projetos e programas educacionais.

Nesse sentido, tendo em vista a complexidade e abrangência do campo avaliação, assim como da avaliação de programas, destacamos no Quadro 01 elementos essenciais que precisam ser observados no processo de planejamento e execução de uma avaliação de programas.

Quadro 01: Elementos essenciais à avaliação de programas.

Elementos	Recomendações
Participantes da pesquisa de avaliação	São as pessoas que participarão dos instrumentos de coleta das informações necessárias à pesquisa. Geralmente são os atores da implementação, os beneficiários do programa, os formuladores da política. A depender da proposta de avaliação é possível definir as pessoas que contribuirão com o processo avaliativo, seja fornecendo informações ou até mesmo pensando na metodologia do processo. Neste momento, é importante considerar todos os atores envolvidos na área do programa a ser avaliada, para que o trabalho conte com os diferentes olhares dos que fazem a política.
Indicadores	São usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático. Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente (JANNUZZI 2002).
Perfil dos avaliadores	As avaliações devem ser conduzidas por órgãos e avaliadores independentes, pela questão da neutralidade. Ela pondera a dificuldade de que as próprias equipes governamentais encarregadas da execução de uma dada política realizem avaliações isentas, tendendo a minimizar elementos negativos do programa, visando à manutenção dos próprios empregos e mesmo a questões de poder e recursos financeiros do órgão que representam (ARRETCHE, 1998). Entretanto, Jannuzzi (2016) acrescenta que a condução das avaliações por equipes mistas, com avaliadores internos e externos, proporcionam maior potencialidade de apropriação dos resultados e recomendações.
Uso dos resultados	As condições para o aproveitamento das informações de uma avaliação não estão previamente dadas, e as descobertas de estudos de avaliação competem com outras propostas e outras fontes de informação nos momentos de tomada de decisão. Ainda assim, apresenta-se três dimensões quanto ao uso das avaliações: instrumental (relativa ao apoio às decisões e à busca de resolução de problemas, depende também da adequada divulgação dos resultados, de sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações); conceitual (ou função educativa, que pode alterar a maneira como os técnicos compreendem a natureza, a operação e o impacto do programa que implementam); e simbólica (uso político, como instrumento de persuasão e para legitimar uma posição) (FARIA, 2005).
Divulgação dos resultados da pesquisa de avaliação	É necessário que os resultados da pesquisa possam dar transparência aos processos de avaliação dos programas e serviços, dando pleno acesso aos cidadãos, com descrição do desenho do estudo e dos processos, da metodologia empregada, e dos resultados alcançados (ARRETCHE, 1998). Devem ser socializados de forma ampla, proporcionando debate e divulgação não somente entre especialistas da área ou aqueles que tomam decisões, mas também junto à opinião pública, com linguagem acessível para o público geral realmente compreender seu conteúdo (FARIA, 2005).

Fonte: Construção dos autores (2021).

A partir dos elementos apresentados no quadro acima, é preciso destacar que o perfil dos agentes avaliadores contribui diretamente para os resultados da avaliação, por isso tão relevante. Ao categorizar a avaliação segundo essa dimensão, podemos considerar que ela pode ser externa, interna, mista ou participativa e para cada uma haverá resultados diferentes conforme o conhecimento sobre o programa e o grau de aproximação com ele.

Para explicar Jannuzzi (2016, p. 32) descreve que, se por um lado uma equipe externa de avaliação possui independência, competência técnica, idônea e comprometidas com uma visão multidisciplinar de avaliação, uma equipe interna geralmente tem maior conhecimento sobre problemas e dificuldades que afetam um programa. Em vista disso, uma avaliação feita por uma equipe mista, envolvendo especialistas externos e gestores e técnicos de programas, geram produtos com maior potencialidade de apropriação, pois adequam-se às demandas mais relevantes e tem um maior grau de

legitimidade. Segundo o autor a opção por abordagem participativa, na qual o público-alvo do programa participa do processo de coleta e sistematização de informações, é menos frequente na avaliação de programas públicos. Todavia, compreende que em uma análise de efetividade ou impacto, os efeitos sociais mais abrangentes de um programa devem ser medidos junto ao seu público-alvo ou a outros segmentos da sociedade.

Um outro elemento essencial a ser destacado na avaliação de programas e fundamental para elucidar a proposição em foco são os indicadores, tendo em vista que o seu uso tem se intensificado como suporte na formulação e implementação das políticas sociais quanto ao planejamento, monitoramento e avaliação. Essa tendência, como assinala Jannuzzi (2005), reflete mudanças no processo de gestão pública, que valorizam e aprimoram programas governamentais.

3 INDICADORES DE MONITORAMENTO

Em que pese a diversidade de perspectivas avaliativas e a inexistência de consenso na literatura científica quanto a um melhor ou mais completo modelo de avaliação, não há dúvida de que ela é um “processo de aprendizagem, de construção de significados ou de significâncias” (BOULLOSA apud ARAÚJO, 2009, p. 69), como também um importante instrumento para o controle social e para a tomada de decisão quanto aos rumos de um programa ou política pública, configurando-se assim como uma ferramenta de gestão.

Um recurso empregado em diferentes tipos de avaliação de políticas públicas e que tem contribuído no processo de gestão de programas sociais e educacionais, como o UPT/UNEB, são os indicadores de monitoramento. Apesar da ideia de coleta de dados para acompanhar a mudança social ter surgido nos EUA na década de 1920, via construção do relatório “Tendências Sociais Recentes”, o conceito de indicadores sociais veio consolidar-se após à Segunda Guerra, quando começou a ser observado que o crescimento econômico não reduziu a desigualdade, logo deu-se início ao registro de diversos dados estatísticos para mapeamento da realidade social: taxas de desemprego, crimes, níveis de consumo (RUA, 2004).

Até então pouco utilizado como subsídio para o planejamento, os indicadores de monitoramento ganharam esse destaque entre diversos países e organismos internacionais na década de 1970, e após um período de descrédibilidade enquanto ferramenta para o enfrentamento da crise do petróleo na década de 1980, retornaram a ser largamente empregados na década de 1990 para a gestão e controle social das ações governamentais como um todo (RUA, 2004, p. 2).

Seguindo a tendência global, o uso de indicadores de monitoramento no Brasil foi disseminado durante a década de 1990 quando se empregou o *New Public Management*, modelo de gestão focado na busca da eficácia e eficiência dos investimentos públicos (FARIA, 2005). Apesar das críticas

direcionadas à utilização instrumental de indicadores de monitoramento - uso sem ser metodologicamente referenciado e planejado-, não é negada a contribuição que os indicadores podem dar ao processo de construção, implementação, quanto ao processo de avaliação empregado nas diferentes etapas de um ciclo de uma política pública.

Embora os indicadores de monitoramento sejam utilizados sobremaneira para capturar evidências econômicas e sociais, eles podem caracterizar aspectos educacionais, gerenciais, de desempenho, de processo, de produto, de qualidade, de impacto, entre outros (RUA, 2004). Um indicador “não substitui o conceito que o originou” (JANNUZZI, 2002, p. 55), como uma medida quantitativa ou qualitativa, ele indica, identifica um aspecto ou mudança da realidade social para subsidiar uma pesquisa acadêmica, o planejamento de programas e políticas públicas, como também o acompanhamento e avaliação dos resultados destes pelo poder público ou pela sociedade civil (JANNUZZI, 2002). Neste sentido, os indicadores deixam de estar restritos aos relatórios governamentais e configuram-se como ferramenta de transparência social.

Possibilitar conhecer os efeitos decorrentes da execução de um programa como o UPT/UNEB, é uma das possibilidades do emprego de indicadores, contudo estes não se restringem a captar quantidade e qualidades dos resultados de uma ação implementada. Conforme Jannuzzi (2006), os indicadores podem ser utilizados para identificar os recursos necessários para a realização de um programa (indicadores de insumo), para monitorar como as ações tem sido desenvolvidas visando alcançar os objetivos traçados (indicadores de processo), mas também para medir os avanços e/ou retrocessos resultantes das ações planejadas (indicador de produto).

Além dessa classificação segundo a natureza do ente indicado, Jannuzzi (2006) apresenta diferentes formas de como os indicadores podem ser categorizados. É possível apreendê-lo conforme a área temática da realidade social a qual se refere (indicadores econômicos, educacionais, de habitação, de saúde, entre outros), segundo o período de referência do indicador (*ex-ante*, *ex-post*), mas também se são simples ou compostos: os primeiros indicam o conceito de apenas uma dimensão da realidade, e os segundos compreendem aglutinação de indicadores em índices para se ter uma avaliação mais geral do bem estar social, como por exemplo o IDH.

Outra forma a partir da qual podemos classificar os indicadores é considerando três aspectos relevantes da avaliação de programas sociais: eficiência da alocação de recursos, eficácia no alcance das metas e objetivos planejados e efetividade para identificar os efeitos do programa a longo prazo, ou seja, “em termos mais abrangentes de bem estar para a sociedade” (JANNUZZI, 2006, p. 24).

Ao observarmos as classificações supracitadas podemos vislumbrar que os indicadores dão diferentes possibilidades para o acompanhamento das ações e resultados de programas e políticas públicas. Contudo, para que eles tenham qualidade e consigam subsidiar a tomada de decisão, avaliação e o controle social, é necessário que os indicadores tenham algumas propriedades e sejam embasados nas teorias que fundamentam a política.

Deste modo, durante o processo de construção da matriz de indicadores para subsidiar a avaliação do UPT/UNEB, na modalidade remota, levamos em conta as propriedades que um indicador precisa ter. Conforme Jannuzzi (2006), apesar de ser raro que indicadores sociais consigam reunir todas as propriedades, é desejável que eles tenham relevância social, sejam válidos, isto é, tenham uma relação recíproca com o conceito indicado, sejam confiáveis, proporcionem boa cobertura espacial e populacional, sejam sensíveis e específicos para perceber as mudanças decorrentes da política, tenham inteligibilidade e comunicabilidade, ou seja, é necessário que haja transparência na metodologia de sua construção e eles sejam de fácil compreensão social, tenham periodicidade e factibilidade, isto é, possam ser obtidos de forma periódica e a custos baixos, tenham desagregabilidade permitindo sua separação por categoria, no tempo, no espaço ou em relação aos grupos sociodemográficos específicos e, e historicidade podendo serem comparados ao longo dos tempos.

4 INDICADORES DE RESULTADOS PARA O UPT/UNEB

O Programa Universidade Para Todos (UPT) é demandado e coordenado pela Secretaria da Educação (SEC), sua execução acontece por meio da contratação de universidades públicas do Estado da Bahia. Além da UNEB participam do Programa a Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), a Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). O mais recente marco legal é o Decreto do Governo da Bahia nº 20.004, de 21 de setembro de 2020, que institui o Programa, anteriormente denominado de Projeto, cujos princípios estabelecidos no Art. 2º, são:

I - direito à educação pública, gratuita, integral, de qualidade, integrada às políticas de geração de emprego e renda; II - afirmação da Educação Superior como política de Estado; III - orientação para aquisição de conhecimento e fortalecimento de valores pessoal e profissional; IV - valorização da autoestima, da consciência crítica, criativa e participativa dos estudantes da rede pública estadual e municipal do Estado; V - corresponsabilidade e o compromisso individual e coletivo no desenvolvimento de processos de ensino e aprendizagem; VI - elevação dos indicadores sociais de comunidades em situação de pobreza; VII - inclusão social, envolvendo os estudantes de grupos sociais mais vulneráveis e historicamente excluídos, de forma justa, participativa e democrática, nos processos educativos; VIII - vinculação entre a ética, a educação, o trabalho e as práticas sociais; IX - indissociabilidade entre teoria e prática no processo formativo educacional; X - fortalecimento da articulação entre a Educação Superior e a Educação Básica no âmbito do Estado da Bahia.

Para atendimento desses princípios, o mencionado Decreto traz as finalidades da política, as principais são: aprofundar e fortalecer os conhecimentos da Educação Básica; ampliar as opções de acesso aos conteúdos que estão relacionados aos processos seletivos para ingresso ao Ensino Superior; orientar os estudantes para uma escolha profissional adequada às possibilidades e aspirações individuais

no mundo do trabalho; proporcionar o processo de iniciação à docência aos estudantes universitários que atuam como monitores; fortalecer a política de permanência de estudantes universitários; contribuir para o acesso de estudantes, em situação de exclusão e de vulnerabilidade socioeconômica; minimizar o impacto das desigualdades sociais; fortalecer as ações para formação de professores; dentre outras (BAHIA, 2020).

Apesar de ser promovido pela SEC, é quando chega em cada universidade para implementação que o UPT ganha corpo e características próprias. Na UNEB ele conta com seu expressivo número de beneficiários e atores envolvidos no trabalho de implementação, configurando-se como grande ação extensionista.

Para executar o Programa, a cada edição a UNEB conta com aproximadamente 1.000 estudantes universitários que atuam como professores monitores, 220 servidores dos quadros técnico-administrativo e docente que integraram as equipes administrativa e pedagógica em cerca de 54 polos de funcionamento, atendendo a mais de 100 municípios. Diante da complexa dinâmica de funcionamento, característica das universidades e da *multicampia*, o UPT UNEB possui polos de funcionamento nos seus 24 Campi, cada polo possui uma ou mais equipes de gestão.

O curso preparatório promove aulas regulares durante toda a semana, com conteúdos das áreas de conhecimento exigidas pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e pelos vestibulares. Além do ensino regular, os cursistas participam de ações complementares como seminários, aulões, oficinas, simulados, orientação vocacional, acompanhamento das inscrições/participações nos diferentes processos seletivos. Os participantes também recebem material didático, fardamento e isenção da taxa de inscrição nos vestibulares realizados pelas universidades estaduais integrantes do Programa.

Nos últimos 16 anos, considerando-se apenas as ações do UPT/UNEB, foram beneficiados com o curso pré-vestibular, e demais serviços educacionais ofertados, 213.217 jovens e adultos, estudantes matriculados/as no 3º ano do Ensino Médio e egressos da rede pública, público alvo do Programa (UPT/UNEB, 2020). Para participar do Programa, os estudantes interessados participam de um processo seletivo junto a SEC, o qual utiliza as medias finais das disciplinas de português e matemática durante o ensino médio como critério de classificação.

Frente às imposições da pandemia da Covid-19, o Programa conta com a capilaridade e do poder de polarização institucional das universidades para realizar suas ações acadêmicas, a exemplo da Plataforma UPT – Estude em Casa (Durante o Distanciamento Social), implementada em abril de 2020, disponibilizou uma série de produções autorais de conteúdo, dicas culturais e exercícios. O amadurecimento da experiência com a Plataforma e da necessidade de ofertas educacionais e preparatórias eficientes diante do cenário de isolamento social, a SEC demandou das universidades um plano de ação que viabilizasse a oferta regular do Programa.

Assim, em novembro de 2020, nasceu a edição que contemplava o ensino remoto, na mesma perspectiva de atingimento dos objetivos e finalidades das edições presenciais experimentadas

anteriormente. As tecnologias educacionais e os profissionais disponíveis nas universidades foram os principais fundamentos da proposição, que previu além do ensino remoto, uma etapa híbrida, caso houvesse segurança sanitária em algum momento da edição. Prevista para acontecer de novembro de 2020 a abril de 2021 a metodologia contempla atividades síncronas e assíncronas com carga horária similar a oferta presencial, o mesmo número de vagas ofertadas na edição anterior, a realização de todas as atividades previstas no plano de trabalho junto a SEC mediadas pela tecnologia.

Conforme o que já foi exposto, observamos que o UPT é um Programa longo, de grande alcance territorial, estruturado a partir de duas finalidades maiores, a promoção do acesso e da permanência no ensino superior de estudantes baianos oriundos de escola pública e que geralmente, em função da desigualdade social em que vivem, têm mais dificuldade de ingressar e permanecer no ensino superior. Neste sentido, o mesmo se configura como uma política afirmativa relevante para a promoção da igualdade social, o que destaca ainda mais a necessidade de avaliação.

É notório que acompanhar e avaliar políticas ou programas que possuem grandes dimensões como o UPT não é tarefa simples, requer, além de uma ampla equipe preparada, a estruturação de indicadores de monitoramento de resultados. Deste modo, após refletirmos sobre a modalidade remota do UPT/UNEB, elencamos indicadores nos Quadros 02 e 03 com o intuito de apresentar uma proposta de acompanhamento dos resultados do Programa, mas também propiciar que estes sejam conhecidos pela sociedade.

O Quadro 02 apresenta os indicadores de eficácia, relacionados aos objetivos planejados e metas do programa, conforme os aspectos de categorização em Jannuzzi (2006).

Quadro 02: Matriz de indicadores de eficácia.

Categorias dos indicadores	Indicadores ligados às finalidades do Programa	Indicadores complementares ligados ao ensino remoto	Fonte de informações/ Participantes da pesquisa	Método de coleta das informações
Perspectiva do acesso ao curso	Quantidade de inscritos no processo seletivo de ingresso, por localidade e polo. Quantidade de matrículas efetivadas.	Porcentagem de estudantes inscritos que possuem equipamento adequado para realização das atividades remotas. Porcentagem de estudantes inscritos que possuem acesso à internet. Porcentagem de estudantes inscritos que possuem local em condições para o estudo.	Cursistas Relatórios de Gestão Relatório de inscritos no processo seletivo de ingresso Questionário socioeconômico do formulário de inscrições	Pesquisa com questionário eletrônico Análise documental
Perspectiva da participação no Programa	Quantidade média de cursistas frequentando as aulas regulares, por localidade e polo.	Quantidade média de cursistas frequentando as atividades síncronas regulares e complementares, por localidade e polo.	Relatórios de gestão Registros de frequência de aulas do monitor	Análise documental

	Quantidade média de cursistas frequentando as atividades complementares, por localidade e polo. Percentual de monitores que se desligam do Programa. Percentual de monitores que possuem vínculo de professores da educação básica.	Quantidade média de cursistas frequentando as atividades assíncronas, por localidade e polo. Percentual de monitores que se desligam do Programa.	Relatório de acessos do ambiente virtual de aprendizagem	
Perspectiva do acesso ao ensino superior	Percepção dos cursistas sobre o nível de preparo para os processos seletivos/ ENEM Porcentagem de participantes que definiram a escolha profissional. Porcentagem de participantes aprovados nos processos seletivos/ vestibulares. Taxa de conclusão do curso por polo. Taxa de inscrição nos vestibulares ou ENEM por polo. Porcentagem de participantes do curso por nível de renda familiar.	Concepção dos cursistas sobre os aspectos facilitadores e dificultadores da aprendizagem no ensino remoto	Cursistas	Pesquisa com questionário eletrônico
Perspectiva da permanência no ensino superior	Porcentagem de estudantes universitários/ monitores cuja participação no UPT foi imprescindível para permanência.	Porcentagem de estudantes universitários/ monitores que se sentiram aptos a monitoria remota.	Monitores	Pesquisa com questionário eletrônico
Perspectiva da iniciação à docência e formação continuada	Porcentagem de estudantes universitários/ monitores que se sentiram estimulados à docência. Porcentagem de monitores que participam da formação continuada	Concepção dos monitores sobre a formação continuada mediada por tecnologia. Concepção de estudantes universitários/ monitores sobre os aspectos facilitadores e dificultadores da docência remota.	Monitores Relatórios de gestão	Pesquisa com questionário eletrônico Análise documental
Perspectiva do incentivo a preparação para acesso ao ensino superior durante a Pandemia da Covid-19.	Identificação dos aspectos que motivaram a participação dos cursistas a efetivarem a inscrição e matrícula no UPT/ UNEB.	Quantidade de cursistas que concluíram o curso da edição 2020. Percentual de cursistas que se sentiram preparados para os exames dos processos seletivos/ vestibulares.	Cursistas	Pesquisa com questionário eletrônico.

		Percentual de cursistas que se sentiram motivados a concluir o curso.		
Perspectiva da articulação com a educação básica e formação de parcerias	Ações desenvolvidas em articulação com a educação básica. Ações desenvolvidas em parceria com outros órgãos, instituições de ensino e representações da sociedade civil, para o fortalecimento da política de ingresso e acesso ao ensino superior.	Não houve necessidade de indicadores complementares.	Relatórios de gestão Gestores do Programa na UNEB	Análise documental Entrevistas
Perspectiva da oferta do ensino remoto mesmo em condições favoráveis ao ensino presencial	Concepção dos cursistas e monitores sobre os aspectos que motivaram a oferta remota.	Quantidade de cursistas atendidos pela oferta remota os quais não seriam atendidos na oferta presencial. Concepção dos cursistas da edição 2020 com relação ao aprendizado. Concepção dos monitores da edição 2020 com relação ao aprendizado dos cursistas e docência remota.	Cursistas Monitores Relatórios de matrículas de cursistas	Pesquisa com questionário eletrônico Análise documental

Fonte: Construção dos autores (2021).

Os aspectos relacionados a alocação de recursos estão elencados no Quadro 03 e tratam-se de indicadores de eficiência.

Quadro 03: Matriz de indicadores de Eficiência.

Categorias dos indicadores	Indicadores ligados às finalidades do Programa	Indicadores complementares ligados ao ensino remoto	Fonte de informações/ Participantes da pesquisa	Método de coleta das informações
Perspectiva da abrangência do Programa	Quantidade de localidades atendidas por polo x valor investido no Programa. Quantidade de localidades de difícil acesso atendidas por polo (comunidades rurais, indígenas, ribeirinhas, dentre outras) x valor investido no Programa. Quantidade de participantes atendidos x valor investido no Programa.	Quantidade de localidades atendidas onde o ensino presencial não atenderia x valor investido no Programa. Quantidade de localidades atendidas por polo x valor investido no Programa. Quantidade de localidades de difícil acesso atendidas por polo (comunidades rurais, indígenas, ribeirinhas, dentre outras) x valor investido no Programa. Quantidade de participantes atendidos x valor investido no Programa.	Relatórios de Gestão Relatórios de matrículas de cursistas	Análise documental

Fonte: Construção dos autores (2021).

Ainda considerando a categorização de indicadores em Jannuzzi (2006), através dos indicadores também é possível mensurar a efetividade, buscando identificar os efeitos do programa a longo prazo. Contudo, tais indicadores não foram propostos para o UPT/UNEB neste trabalho devido a análise está restrita apenas a uma edição, a que experimenta o ensino remoto em 2020, ou seja, em uma perspectiva de curto prazo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A disseminação da prática da avaliação de programas é um desafio e sem dúvidas, encontrar formas de mensurar o desempenho e fornecer informações úteis referentes aos efeitos de um programa requer do avaliador conhecimento e sensibilidade. Como vimos, a avaliação se aplica para diferentes usos a depender dos propósitos pré-estabelecidos. E, dentre os diversos elementos metodológicos de um processo avaliativo, os indicadores mostram-se peças fundamentais no estabelecimento de uma pesquisa sobre os resultados do programa UPT, pois podem proporcionar aos gestores, implementadores e formuladores da política informações úteis à tomada de decisão e ao aprimoramento das ações para as próximas edições.

A definição de um sistema amplo de indicadores relevantes, válidos e confiáveis certamente potencializa as chances de sucesso do processo de formulação e implementação de um programa, na medida que permitem diagnósticos sociais, monitoramento de ações e avaliações mais abrangentes e tecnicamente respaldadas.

Nos processos avaliativos, o cuidado ao se trabalhar com indicadores reside em compreender que: a avaliação não depende exclusivamente dos indicadores, a sua análise não é uma atividade técnica estritamente objetiva; os diagnósticos, por mais abrangentes que sejam, são retratos parciais da realidade e refletem a visão e o conhecimento científico dos profissionais envolvidos; podem existir defasagens entre o planejamento e a ação, em virtude de mudanças do contexto social e de novos desafios não previstos. Complementarmente, assim como toda atividade social e política, é importante garantir a participação e controle social nos processos avaliativos, a fim de legitimá-los perante a sociedade, garantir o compromisso dos agentes implementadores e potencializar a efetividade de seus usos.

Desse modo, dada a experimentação do ensino remoto na edição 2020, os indicadores aqui propostos poderão subsidiar um processo avaliativo sobre os resultados do Programa UPT/UNEB. Dentre as abordagens que o processo possa contemplar, poderá, por exemplo, analisar a continuidade da oferta remota ainda durante a pandemia ou após ela, pois com as informações sobre a participação dos beneficiários, frequência nas atividades, fatores de permanência e abrangência, é possível mensurar o alcance da edição, identificando as dificuldades em permanecer no programa, as localidades onde residem os participantes, evidenciando se a edição mediada por tecnologia consegue atender a localidades onde as edições presenciais não conseguem atender.

Nesse sentido, diferente dos indicadores necessários para avaliação das edições presenciais do programa, os indicadores estabelecidos para avaliação da edição 2020 buscam contemplar os novos aspectos e recursos que surgiram na implementação do UPT/UNEB na modalidade remota, a saber: as facilidades e dificuldades da monitoria de ensino mediadas por plataformas digitais; a percepção do aprendizado dos cursistas no ensino remoto; os dilemas do uso da tecnologia, no que tange a necessidade de equipamentos apropriados, do acesso à internet; as condições dos locais de estudo dos cursistas; a abrangência geográfica da edição.

É inegável, portanto, que os indicadores propostos são um caminho para que os gestores deste programa possam contribuir para a manutenção desta política de educação que insere tanto na UNEB quanto em outras universidades e faculdades inúmeros jovens baianos.

Deste modo, esperamos que a socialização deste estudo possa incentivar debates e iniciativas relativos à construção de indicadores, visto que oportunizam melhor gestão de programas e conhecimento de seus alcances.

5 REFERÊNCIAS

ABREU-E-LIMA, D. M.; ALVES, M. N. O feedback e sua importância no processo de tutoria a distância. **Pro-Posições**, Campinas, v. 22, n. 2, ano 65, p. 189-205, maio/ago. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pp/v22n2/v22n2a13.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2020.

ARAÚJO, E. T. Respostas críticas às demandas e usos governamentais das avaliações de impacto de políticas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, v.1, n.15, p. 66-79, 2019. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/41548/99007>. Acesso em: 15 mar. 2021.

ARRETCHE, M. **Tendências no estudo sobre avaliação**. In: E. M. Rico (ed.), *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. p. 29-39. São Paulo: Cortez, 1998.

BAHIA. **Decreto nº 20.004**, de 21 de setembro de 2020. Institui o Programa Universidade Para Todos - UPT, e dá outras providências. Disponível em:

<http://institucional.educacao.ba.gov.br/noticias/estado-institui-universidade-para-todos-como-politica-de-fortalecimento-das-aprendizagens-d>. Acesso em: 20 out. 2020.

BAHIA. **Decreto nº 19.586**, de 27 de março de 2020. Ratifica declaração de Situação de Emergência em todo o território baiano, para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19, e regulamenta, no Estado da Bahia, as medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Disponível em:

<http://www.casacivil.ba.gov.br/arquivos/File/DECN19586DE27MARCO2020.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2021.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAUER, A.; SOUZA, S. Z. **Indicadores para avaliação de programas educacionais: desafios metodológicos**. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v23n86/0104-4036-ensaio-23-86-259.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2021.

BEHAR, P. A. **O Ensino Remoto Emergencial e a Educação a Distância**. 2020. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/coronavirus/base/artigo-o-ensino-remoto-emergencial-e-a-educacao-a-distancia/>. Acesso em: 31 mar. 2021.

BONFIM, T. A. **O CAPE em nossas vidas**: a visão de um grupo de alunos, ex-alunos e colaboradores sobre um curso pré-vestibular gratuito. 2003. 182 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Departamento de Psicologia e Educação, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2003.

COHEN, E; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 2000. Disponível em: <https://estadoadministracaofcap.files.wordpress.com/2012/10/cohenfranco-1993.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2021.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 20, n. 59, p. 97-110, 2005.

FERNANDES, D. Avaliação de programas e projetos educacionais: das questões teóricas às questões das práticas. In: FERNANDES, D. (org.). **Avaliação em educação**: olhares sobre uma prática social incontornável. p. 185-208. Pinhais, PR: Editora Melo, 2011.

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

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

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

JANNUZZI, P. M. Avaliação de Programas. In: FERNANDES, Rosa M. Castilho Ferdandes; HELLMANN, Aline. (org.). **Dicionário crítico**: política de assistência social no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016. E-book. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/198716>. Acesso em: 18 mar. 2021.

QUEIROZ, R. B. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba: InterSaberes, 2012.

RUA, M. G. **Desmistificando o problema**: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores. Mimeo, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2004. Disponível em: <http://antigo.ena.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraEstudoIndicadores-novo.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

SOUZA, S. Z. Projovem: elementos para subsidiar a avaliação do programa. In: Seminário Nacional do Projovem: “Juventude e ações do Estado: parâmetros de avaliação de programas governamentais”, 2006, Belo Horizonte. Texto apresentado por ocasião do evento.

SOUZA, E. C. L. A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 73-88, jan./fev. 2002.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. **Plano Pedagógico do Programa Universidade para Todos 2020**. Salvador, BA: Projeto Universidade para Todos, 2020. 28 p.