

# O Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo sobre Qualificação Profissional: um estudo meta-avaliativo

▸ André Luís Rosario dos Santos \*

▸ Ovídio Orlando Filho \*\*

---

## Resumo

O presente artigo tem por objetivo apresentar um estudo meta-avaliativo de um relatório de avaliação de execução de Programas de Governo desenvolvido pelo Ministério do Trabalho, voltados à qualificação profissional de trabalhadores. O citado relatório foi elaborado pela Controladoria Geral da União e compôs um processo de consolidações de avaliações realizadas entre os anos de 2000 e 2014 pelo Governo Federal. O propósito do Relatório foi apresentar um diagnóstico histórico sobre os programas de qualificação profissional instituídos pela administração pública federal. A metodologia utilizada pautou-se nos padrões do *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* para avaliação de programas. A opção pelo tema foi motivada em função da importância e relevância da avaliação da execução dos programas de governo, em especial no contexto da qualificação profissional de trabalhadores, com destaque à competência constitucional da Controladoria Geral da União e sua atuação no controle do efetivo cumprimento dos objetivos dos programas de governo. Conclui-se que o relatório apresenta uma avaliação coerente, atendendo satisfatoriamente a 11 dos 12 padrões avaliados. Como recomendações, foi sugerido apresentar maior visibilidade aos custos envolvidos no processo de avaliação, bem como acrescentar o ponto de vista do beneficiário do Programa de Governo, objetivando gerar maior atratividade da sociedade civil no acompanhamento das avaliações realizadas pela Controladoria Geral da União.

**Palavras-chave:** Meta-avaliação. *Joint Committee*. Avaliação da Execução de Programa de Governo. Qualificação Profissional.

---

\* Mestrando em Avaliação, Mestrado Profissional em Avaliação, Faculdade Cesgranrio. Gerente de Alocação de Instrutores do Senac RJ. E-mail: santos.andreluis@gmail.com.

\*\* Doutor em Ciências da Educação, Universidade do Minho – Portugal. Professor do Mestrado Profissional em Avaliação, Faculdade Cesgranrio. E-mail: ovidio@cesgranrio.org.br.

## 1. O *Joint Committee on Standards for Educational Evaluations*: Uma abordagem dos estudos de avaliação de programas?

A avaliação realizada de acordo com uma metodologia, seguindo critérios claros e mensuráveis e que são compreendidos por todos os envolvidos no processo avaliativo, torna-se um importante instrumento de acompanhamento e controle de um empreendimento, seja um projeto, um programa ou qualquer ação humana que intenciona atingir seus objetivos. Considerando que a sociedade está em constante evolução, os governantes elaboram projetos com objetivos complexos, que visam atender as demandas da própria sociedade. Nesse contexto, a avaliação é utilizada como um processo e, segundo Elliot (2011, p. 942) “busca trazer à tona aspectos, dados e indicadores de que o objeto avaliado, seja ele um projeto, um programa ou um serviço, é adequado, eficiente, eficaz ou relevante”.

Assim como o processo de avaliação sobre um programa busca julgar a relevância e o mérito do objeto avaliado, o processo de avaliação também precisa ser avaliado de acordo com determinados critérios, para que se verifique a qualidade da própria avaliação. Esta verificação da qualidade da avaliação foi definida por Scriven (1991) como meta-avaliação, ou seja, avaliação de uma avaliação.

Um importante marco de referência que define conceitualmente alguns critérios para condução de uma meta-avaliação foi produzido pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluations* a partir de 1981 e reeditado com relevantes atualizações em 1994 (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004). Para Elliot (2011, p. 943), “essa obra, referência na área, oferece padrões não só para a elaboração e execução de avaliações, como também para a realização de meta-avaliações”. Nesse período, os padrões de avaliação definidos pelo Joint Committee, foram ampliados para avaliação de programas em diversas áreas.

A terceira e mais recente edição publicada em 2011, conduzida por Yarbrough et al. (2011) foi fruto de um processo de desenvolvimento iniciado em 2004, que teve a participação de membros do *Joint Committee*, equipes de revisores, audiências, painéis e testes de campo realizados por usuários, que culminou com a revisão geral dos padrões em 2009, “sendo então considerados prontos para a certificação final como padrões de

avaliação de programa concedida pelo *American National Standards Institute* (Instituto Americano de Padrões Nacionais)” (ELLIOT, 2011).

Na publicação da edição de 2011 dos padrões de avaliação de programas, o *Joint Committee* apresentou cinco categorias consideradas essenciais para uma avaliação de qualidade, são elas: utilidade, exequibilidade, adequação, precisão, já presentes nas duas primeiras edições, além da responsabilização da avaliação, incluída na citada edição (YARBROUGH et al., 2011). Este último atributo reflete uma representação do termo *accountability*, pois o mesmo não tem uma tradução exata para a língua portuguesa. Para cada uma dessas cinco categorias, também são definidos os atributos, que são organizados de acordo com a pertinência mais evidente

De acordo com Yarbrough et al. (2011) são apresentados na publicação o fundamento de cada atributo, bem como as orientações sobre a aplicação ou verificação no processo avaliativo ou meta-avaliativo, possibilitando ao avaliador identificar se os mesmos foram aplicados de acordo com os critérios de qualidade estabelecido pelo *Joint Committee*. Os cinco atributos e suas respectivas características são apresentadas conforme expresso no Quadro 1.

Quadro 1 - Os Atributos de avaliação definidos pelo *Joint Committee*

Atributos	Características
Utilidade	Os resultados precisam ser úteis a quem encomendou a avaliação. Caso contrário, a avaliação não se justifica, pois não serviu ao cliente ou aos interessados.
Exequibilidade	Lidam com a dimensão política da avaliação, a praticidade dos procedimentos e os custos.
Adequação	Pretendem assegurar que a avaliação será desenvolvida respeitando aspectos morais, éticos e legais concernentes à qualidade da avaliação.
Precisão	Buscam garantir que a informação técnica da avaliação referente às características que determinam o valor ou mérito do programa sob avaliação será adequada e confiável.
Responsabilização ( <i>accountability</i> )	Tratam da documentação da avaliação como comprovação de cada etapa realizada, da meta-avaliação (interna e externa).

Fonte: Os autores (2018) Adaptado de YARBROUGH et al. (2011).

## 2. Metodologia do estudo meta-avaliativo

A meta-avaliação realizada tem um caráter somativo e utilizou-se dos critérios estabelecidos pelo Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (YARBROUGH et al., 2011) para avaliação de programas. Seu propósito foi o de verificar seu mérito e valor, considerando cada padrão que compõe as categorias da Utilidade e da Exequibilidade da avaliação realizada.

Seu desenvolvimento foi realizado por meio da análise do conteúdo do relatório de avaliação considerando o quarto passo sugerido pelo Joint Committee para aplicação dos Padrões, ou seja, procurou-se seguir o pensamento de que “o meta-avaliador deverá assinalar seu julgamento relativo a cada padrão, na lista de verificação” (ELLIOT, 2011, p. 955).

Tendo em vista que esta meta-avaliação será norteada considerando-se somente os atributos de Utilidade e de Exequibilidade da avaliação, nela serão considerados somente os 12 padrões correspondentes a esses dois parâmetros, como exposto no Quadro 2.

Quadro 2 – Atributos e Padrões considerados nesta Meta-Avaliação

Atributos	Padrões de Avaliação
Utilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Credibilidade do avaliador</li> <li>• Atenção aos interessados (<i>Stakeholders</i>)</li> <li>• Propósitos negociados</li> <li>• Explicitação de valores</li> <li>• Informação relevante</li> <li>• Processos e produtos significativos</li> <li>• Comunicação e relatórios apropriados e no prazo</li> <li>• Preocupação com consequências e influência</li> </ul>
Exequibilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerenciamento do projeto</li> <li>• Procedimentos práticos</li> <li>• Viabilidade do contexto</li> <li>• Uso dos Recursos</li> </ul>

Fonte: Os autores (2018).

Na leitura exaustiva do relatório de avaliação, objeto da meta-avaliação, buscou-se destacar do texto, trechos que pudessem evidenciar a aplicação dos padrões estabelecidos pelo *Joint Committee*, somente das categorias utilidade e exequibilidade. Para tanto foi definida como estratégia para o desenvolvimento do estudo meta-avaliativo, realizar uma correlação das referências de implementação do respectivo

padrão, descritas na literatura existente, bem como sua justificativa e esclarecimentos sobre a utilização, além dos riscos que devem ser evitados na sua aplicação, com as evidências identificadas como resultado da leitura do relatório de avaliação.

O produto desta correlação foi descrito seguindo a sequência proposta na lista de verificação para aplicação dos padrões fornecida pelo *Joint Committee* em 1994 visando “facilitar a tarefa de julgar a qualidade da avaliação” (ELLIOT, 2011, p. 955).

### **3. O objeto de estudo**

O relatório de avaliação da execução de programa de governo elaborado pela Controladoria Geral da União foi publicado sob o número 76 em julho de 2017, consolidando as avaliações realizadas pela Controladoria Geral da União no período de 2000 a 2014, sobre os programas de qualificação profissional de trabalhadores desenvolvidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Além de apresentar um diagnóstico histórico desses programas, o relatório também apresenta os resultados das fiscalizações *in loco* realizadas nos diversos municípios, com o objetivo de verificar a regularidade e efetividade das ações referentes aos programas de qualificação profissional. A principal finalidade deste relatório foi de subsidiar as decisões dos gestores dos programas de governo no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, além dos membros do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, órgão deliberativo responsável pela alocação dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador em políticas públicas de qualificação.

Destacam-se a seguir as referências relacionadas a cada padrão meta-avaliado, presentes na literatura sobre meta-avaliação e a correlação com as evidências identificadas no Relatório meta-avaliado.

### **4. Desenvolvimento da Meta-avaliação: análise e resultados**

Cada um dos 12 padrões de avaliação foi identificado como descrito na lista de verificação, conceituado de acordo com a justificativa referenciada na literatura sobre meta-avaliação e correlacionado ao trecho do relatório julgado como pertinente, objetivando identificar a existência do padrão de avaliação e possibilitar proferir o julgamento.

#### 4.1 O Atributo de Utilidade

Segundo Yarbrough et al. (2011), em linhas gerais, a utilidade de uma avaliação se mede pelo nível de satisfação das necessidades dos interessados no programa em relação a processos e produtos. Um bom ponto de partida para o entendimento do proveito da avaliação é examinar a variedade de utilizações possíveis de seus processos, resultados e produtos.

A seguir, é realizada uma análise do Relatório meta-avaliado, considerando o conteúdo do mesmo em relação ao que se discrimina nos processos de avaliação de programas disseminados pelo *Joint Committee*, considerando os oito padrões do Atributo de Utilidade da avaliação.

##### ✓ Credibilidade do Avaliador

Para Yarbrough et al. (2011) as avaliações devem ser conduzidas por pessoal qualificado que estabeleça e mantenha credibilidade no contexto da avaliação.

No Relatório meta-avaliado, essa prática pode ser observada no trecho em que a Controladoria Geral da União (BRASIL, 2017, p. 4) expõe a intencionalidade de executar “ações de controle com o objetivo de avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União”.

Em segundo lugar, considerando que um avaliador confiável deve analisar e monitorar todo o processo de avaliação, o relatório afirma que “cada uma das medidas é acompanhada e monitorada, pela [Controladoria Geral da União] até a certificação de sua efetiva implementação” (BRASIL, 2017, p. 4).

Por último, a credibilidade do avaliador também pode ser complementada com estudos de terceiros sobre o mesmo objeto e que chegam a conclusões similares, nesse caso o relatório também afirma que “Verificou-se que trabalhos desenvolvidos pelo TCU e pela Universidade de Brasília corroboram as impressões emitidas pela SFC”. (BRASIL, 2017, p. 25).

##### ✓ Atenção aos Interessados

De acordo com Yarbrough et al. (2011), as avaliações devem dedicar atenção a todos os indivíduos e grupos envolvidos no programa ou por elas afetados. Elliot (2011, p. 951) afirma que se deve “dar atenção a todos os interessados (stakeholders) na avaliação em

foco”. Logo, o estabelecimento de um contato com todos os *stakeholders*, possibilita que o avaliador aprenda sobre o programa. Independentemente da posição que o indivíduo ocupa no círculo de tomada de decisões, todos são importantes e precisam de atenção. Essa preocupação poder observada no relatório:

Subsidiar as decisões tanto dos gestores dos programas de qualificação profissional [...] quanto dos próprios conselheiros do CODEFAT em suas deliberações acerca da alocação eficiente de recurso em políticas públicas de qualificação custeadas às expensas do FAT. (BRASIL, 2017, p. 7).

A relevância dos contextos para as atividades da avaliação, também configuram um importante elemento deste padrão, presente no relatório, pois segundo a Controladoria Geral da União (BRASIL, 2017, p. 3), “O presente trabalho foi desenvolvido no intuito de estabelecer uma base para o diálogo com os gestores do [Ministério do Trabalho e Emprego] e o [Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador] e para nortear novos projetos de qualificação profissional”.

Destaca-se que o avaliador precisa criar condições para que os *stakeholders* se integrem de maneira segura e confortável, participando autenticamente do processo avaliativo. Como destaca no relatório a participação dos gestores, *stakeholders* presentes no contexto da avaliação afirmam que “a construção do diagnóstico utilizou como insumo os trabalhos de auditoria [...] dando ênfase aos principais apontamentos de fragilidades observadas pela Controladoria Geral da União bem como às melhorias informadas pelos gestores” (BRASIL, 2017, p. 7).

✓ Propósitos Negociados

Os propósitos da avaliação devem ser identificados e revistos com base nas necessidades dos *stakeholders* (YARBROUGH et al., 2011). Para Elliot (2011, p. 951), deve-se “negociar os propósitos da avaliação [...] de modo a atender às necessidades desses interessados”. Assim sendo, os propósitos da avaliação devem atender às necessidades dos *stakeholders*. Para tanto, o avaliador deve identificar e rever sempre que necessário se os propósitos estão alinhados aos interesses de todos. No relatório essa característica pode ser observada no trecho:

Tendo em vista as diversas iniciativas na área de qualificação/educação profissional e sua representatividade enquanto política pública, a SFC [...], buscou avaliar os resultados dos programas administrados no âmbito do Ministério do Trabalho, desde o surgimento do Planfor. (BRASIL, 2017, p. 13).

Torna-se também útil que se compreenda os propósitos da avaliação, no sentido de que o avaliador determine as estratégias de coleta e análise de dados e os métodos de divulgação dos resultados. Um exemplo dessa preocupação pode ser visto no relatório de avaliação, conforme o trecho a seguir transcrito:

As avaliações basearam-se na realização de fiscalizações in loco em diversos municípios, visando verificar a regularidade e efetividade das ações ofertadas ao público alvo, tomando como referência os normativos reguladores de cada programa. (BRASIL, 2017, p. 3).

É também importante notar que as possíveis mudanças de *stakeholders*, ou do público beneficiário do Programa, pode sinalizar que os propósitos da avaliação precisam ser renegociados e realinhados conforme as novas condições. No relatório da Controladoria Geral União (BRASIL, 2017) pode ser observado que essa situação de fato foi tratada:

Além da substituição do Planfor pelo PNQ, o início do novo governo é marcado também pela elaboração de outras iniciativas de qualificação profissional, tanto no âmbito do Ministério do Trabalho como do Ministério da Educação. (BRASIL, 2017, p. 12).

#### ✓ Explicitação de Valores

As avaliações devem esclarecer e especificar os valores culturais e individuais que fundamentam objetivos, processos e julgamentos da avaliação (YARBROUGH et al. 2011). Elliot (2011, p. 951) complementa afirmando que, em um processo meta-avaliativo, é necessário “indicar os valores que embasam os propósitos, processos e a interpretação dos resultados”. Logo, a utilidade da avaliação depende, em parte, de quanto o programa e os *stakeholders* conseguem identificar e respeitar as perspectivas de valor que fazem parte de cada faceta da avaliação.

No relatório meta-avaliado, o avaliador indica de forma clara qual o valor que se baseia para realizar o trabalho, conforme expresso a seguir:

A construção do diagnóstico [...] a fim de estabelecer uma base para o diálogo sobre as medidas que podem ser adotadas para o aperfeiçoamento dos atuais programas e para nortear novos projetos de qualificação profissional. (BRASIL, 2017, p. 7).

Os valores determinam de que forma será conduzida a interpretação das informações, bem como as razões pelas quais algumas fontes e formas de informação são preferidas. Nesse ponto, o relatório de avaliação da Controladoria Geral União (BRASIL, 2017) destaca, como expõe o trecho a seguir, o caminho adotado no processo avaliativo:

As avaliações basearam-se na realização de fiscalizações *in loco* em diversos municípios, visando verificar a regularidade e efetividade das ações ofertadas ao público alvo, tomando como referência os normativos reguladores de cada programa. (BRASIL, 2017, p. 3).

Ressalta-se que os valores também fundamentam as recomendações da avaliação, como destaca o trecho do relatório a seguir apontado:

Ademais, conforme informado pelo Ministério do Trabalho e constatado pela SFC, existiam várias deficiências nos processos [...]. Observou-se, portanto, que o programa vinha sendo gerido com controles extremamente frágeis, [...] e evidenciaram que o programa não cumpria de forma efetiva com sua proposta de qualificar o trabalhador visando sua inserção no mercado de trabalho, [...]. Assim, no intuito de atender as recomendações dos órgãos de controle e revitalizar as ações de qualificação profissional financiadas pelo FAT, o Governo Federal decidiu pela extinção do Planfor. (BRASIL, 2017, p. 15-16).

#### ✓ Informação Relevante

Para Yarbrough et al. (2011) a informação obtida por meio da avaliação deve servir às necessidades identificadas e emergentes dos usuários. Em relação aos *stakeholders* presentes no contexto da avaliação, Elliot (2011, p. 951) afirma que, em um processo avaliativo, deve-se “selecionar informação relevante de modo a atender às necessidades desses interessados”.

Assim sendo, os tipos e fontes de informação mais importante e confiáveis e a quantidade necessária de coleta de dados exige um esforço adicional do avaliador para garantir credibilidade da avaliação. Nesse ponto, é notório que o relatório apresenta uma preocupação da Controladoria Geral União com a seleção adequada da fonte de dados,

bem como da quantidade necessária para garantir a representatividade da população beneficiada pelos programas objetos da avaliação, conforme o transcrito a seguir:

Em termos de quantidade de ações de controle empreendidas, os acompanhamentos sistemáticos representaram o seguinte esforço, para cada um dos programas relacionados: (1) Planfor: 8.137 ações de fiscalizações [...] 1.121 municípios de 17 estados [...], (2) PNPE: [...] totalizando 138 ações de controle [...] mais de 100 municípios de 24 estados da federação; (3) PNQ: [...] totalizando 91 convênios fiscalizados; (4) Projovem: Realização de fiscalizações sobre 46 parcerias firmadas para execução da modalidade Juventude Cidadã, englobando 48 municípios de 16 estados. (BRASIL, 2017, p. 14).

A relevância da informação depende também da credibilidade das fontes e da aceitabilidade dos processos empregados para coleta e análise. Uma avaliação de qualidade busca fontes que ofereçam informações confiáveis e valiosas. Nesse aspecto, a Controladoria Geral União apresenta no relatório a evidência a seguir:

Os quatro programas supracitados (Planfor, PNPE, PNQ e Projovem) tiveram sua execução sistematicamente acompanhada pela SFC por meio de ações de fiscalização, com a compilação de resultados na forma de questionários e relatórios de fiscalização. (BRASIL, 2017, p. 13).

Quanto à compreensão do processo de coleta e análise de dados pelos *stakeholders*, destaca-se que esse aspecto aumenta as probabilidades de se considerar relevantes as informações que resultam do processo avaliativo. Analisando o trecho do relatório a seguir destacado, pode-se inferir que essa característica é respeitada:

As atividades de fiscalização foram baseadas no mapeamento dos pontos críticos existentes nos fluxos de aprovação, gestão, acompanhamento e execução dos convênios, focando nos seguintes aspectos: execução financeira, execução física e alcance à finalidade do programa. (BRASIL, 2017, p. 17).

#### ✓ Processos e Produtos Significativos

Para Yarbrough et al. (2011), a utilidade da avaliação é maior quando se promove uma melhor compreensão do processo avaliativo e leva os *stakeholders* a agirem de acordo com os pontos fortes, as limitações e o potencial do programa. Essa afirmação pode ser observada no relatório da Controladoria Geral União:

Os resultados apresentados demonstram, portanto, a existência de fragilidades estruturais na implementação do programa [...] Foi possível notar um esforço por parte do Ministério a partir da apresentação das recomendações, a exemplo das alterações normativas realizadas quanto à seleção das entidades convenientes. Além disso, repensou-se o processo de supervisão dos convênios, de forma a aprimorar seu alcance e qualidade. (BRASIL, 2017, p. 23).

Um outro ponto a se considerar refere-se ao fato de que a auto avaliação realizada pelos *stakeholders* no contexto do processo avaliativo propicia novos conhecimentos, habilidades e atitudes, além de estimularem a aprender mais sobre seus programas, mesmo depois de encerrada a avaliação formal (YARBROUGH et al., 2011). Um exemplo dessa característica importante neste padrão pode ser identificado no relatório, com destaque para o trecho grifado em negrito:

Outro aspecto avaliado pela SFC, [...] diz respeito à supervisão realizada pelo Ministério sobre a execução do programa. As primeiras análises apontaram baixíssima realização de atividades de supervisão sobre os convênios. **Posteriormente, notou-se um aumento no volume de convênios** supervisionados pelo Ministério, todavia, a qualidade dos relatórios demonstrou-se deficiente, com pouca padronização e baixo caráter fiscalizatório. (BRASIL, 2017, p. 17-18, grifo nosso).

✓ Comunicação e Relatórios Apropriados e no Prazo

Yarbrouh et al. (2011) afirma que as avaliações devem atender de modo oportuno e contínuo às necessidades de relato e comunicação dos *stakeholders*. Elliot (2011, p. 951), destaca que o processo avaliativo deve “apresentar comunicações e relatórios que descrevam claramente o que foi realizado e que sejam entregues nos prazos estabelecidos”. Nesse ponto, acrescenta-se que é de responsabilidade do avaliador garantir o acesso dos *stakeholders* às informações importantes geradas pelo processo avaliativo, disponibilizando essas informações de forma que atendam adequadamente às necessidades dos mesmos.

No relatório de avaliação a Controladoria Geral da União (BRASIL, 2017) descreve o formato com o qual disponibiliza as informações, como se observa a seguir:

As fiscalizações ocorreram nos exercícios de 2007 e 2008 [...]. As atividades de fiscalização foram baseadas no mapeamento dos pontos críticos existentes [...] A avaliação final do PNPE foi consubstanciada na

Nota Técnica nº 2619/DPTM/DP/SFC/CGU-PR, encaminhada à SPPE em janeiro de 2011 via Ofício nº 2148/2010-DPTM/DP/SFC/CGU-PR. kkkk

O formato de apresentação das informações é um aspecto muito importante desse padrão. Comunicações excessivamente formais ou técnicas, podem ser consideradas complicadas ou acadêmicas demais e descartadas por alguns *stakeholders*, ao passo que para outros, os relatórios que não utilizem linguagem técnica podem ser considerados pouco confiáveis e irrelevantes.

Pelas evidências encontradas no relatório da Controladoria Geral da União, a linguagem técnica é a mais utilizada como principal formato de apresentação das informações da avaliação. Esse fato pode ocorrer em função de que “resultados dos trabalhos de fiscalização realizados pela SFC foram consolidados na Nota Técnica nº 019 DSTEM/SFC/MF, de 25/4/2001” (BRASIL, 2017, p. 15).

#### ✓ Preocupação com Influências e Consequências

Na visão de Yarbrough et al. (2011), as avaliações devem, ao mesmo tempo, promover o uso responsável e adaptável, e evitar consequências negativas e má utilização. Segundo Elliot (2011, p. 951), complementa afirmando que nos processos de avaliação de programas devem ser considerados “as possíveis consequências e influência que os resultados da avaliação podem vir a ter”.

A avaliação sistemática possui a capacidade de validar programas e catalisar mudanças benéficas nos contextos, nas políticas e práticas, além disso também podem contribuir para o aperfeiçoamento individual, organizacional ou social. A contribuição dos resultados da avaliação para o aperfeiçoamento dos programas de qualificação profissional, objeto da avaliação da Controladoria Geral da União, está disposto no trecho do relatório destacado a seguir, com destaque para correção das falhas identificadas nos programas anteriores e incorporadas como melhorias nos programas posteriores:

No ano de 2003 [...] o PNQ passa a ser a principal estratégia nacional para oferta de qualificação profissional de nível básico. O novo plano foi concebido visando corrigir falhas identificadas na avaliação do Planfor e a incorporação de princípios que garantissem, além da qualificação profissional, a qualificação social e elevação da escolaridade dos indivíduos”. (BRASIL, 2017, p. 18).

Deve se considerar, também, que no processo avaliativo os *stakeholders* podem ajustar seus entendimentos sobre determinado aspecto do programa, visando minimizar a possibilidade de consequências negativas inesperadas. Essa característica do padrão de avaliação pode ser evidenciada no trecho abaixo, no que se refere a mudança da metodologia aplicada para aferição das metas:

Ainda quanto às taxas de inserção de trabalhadores, a SPPE utilizou uma metodologia alternativa para aferição do nível de realização das metas entre 2012 e 2015. [...]. Os números obtidos por meio da nova metodologia também apontaram níveis de execução abaixo das metas estipuladas para o programa. (BRASIL, 2017, p. 21).

#### 4.2 O Atributo de Exequibilidade

Segundo Yarbrough et al. (2011), o estudo da exequibilidade contribui para assegurar, antes de iniciada a avaliação, que os programas estejam prontos para ser avaliados. Para os citados autores, as avaliações são exequíveis quando têm a possibilidade de alcançar um nível adequado de efetividade e eficiência.

A seguir, é realizada uma análise do Relatório meta-avaliado, considerando o conteúdo do mesmo em relação ao que se discrimina nos processos de avaliação de programas disseminados pelo *Joint Committee*, atendendo os quatro padrões do Atributo de Exequibilidade da avaliação.

##### ✓ Gerenciamento do Projeto

Para Yarbrough et al. (2011), as avaliações devem adotar estratégias eficazes para o gerenciamento dos projetos. Na conceituação desse Padrão são contemplados os “procedimentos que assegurem que a avaliação será gerenciada de modo efetivo” (ELLIOT, 2011, p. 951). Nessa conceituação é explicitado que os avaliadores devem utilizar suas habilidades no gerenciamento de projetos e aproveitar todos os tipos de recursos, melhorando assim a exequibilidade da avaliação. É expresso, também, que a realização do processo avaliativo deve se apoiar em cronogramas realistas, orçamentos bem elaborados e atividades selecionadas especificamente para cada situação, maximizando o tempo, utilizando de modo equilibrado o orçamento, mitigando os riscos inerentes ao projeto e cuidando da comunicação.

Nesse aspecto, a Controladoria Geral da União utiliza uma metodologia própria e que atende este padrão de avaliação, como destacado no trecho do Manual da Metodologia de Avaliação da Execução de Programas de Governo, publicado em janeiro de 2015 pela citada instituição:

Tendo em vista a grande quantidade e diversidade de políticas públicas existentes no país, bem como o volume de recursos envolvido, para atender às finalidades constitucionais do art. 74, é necessário um método criterioso de planejamento que permita: (1) Selecionar adequadamente as políticas públicas a serem avaliadas, com base em uma matriz de risco; (2) Delimitar o escopo de avaliação; (3) Obter evidências de modo a subsidiar a avaliação; (4) Recomendar melhorias para a política pública; (5) Avaliar a execução do programa de governo. (BRASIL, 2017, p. 28).

Outro ponto importante presente neste padrão de avaliação, está relacionado ao planejamento do projeto de avaliação. Um planejamento efetivo ajuda na identificação das tarefas necessárias, reduzindo assim os gastos em geral e melhorando a exequibilidade da avaliação. O detalhamento da programação depende da extensão do projeto, do tempo disponível, do número de membros da equipe, da experiência do avaliador e da quantidade de tarefas inter-relacionadas.

No relatório da Controladoria Geral da União existe uma evidência que aponta a preocupação com este aspecto da avaliação, como pode ser observado a seguir:

Este relatório consolida avaliações realizadas pela CGU, entre 2000 e 2014 [...], tem por objetivo apresentar um diagnóstico histórico [...], bem como avaliar seus resultados e sua efetividade, de modo a subsidiar as decisões tanto dos gestores dos programas [...] em suas deliberações acerca da alocação de recursos do FAT em políticas públicas de qualificação. (BRASIL, 2017, p. 3).

No entanto, não foi identificado de forma clara no Relatório evidências sobre a estrutura e uso de recursos dispendidos no processo avaliativo realizado pela CGU. Ressalta-se que a clareza dessas informações, que devem expressar a garantia e o equilíbrio de tempo e recursos gastos na avaliação, assim como descrever aspectos sobre o monitoramento do projeto de avaliação, objetivam mitigar os riscos capazes de tornar a avaliação inexecutável ou menos efetiva e eficiente.

✓ Procedimentos Práticos

Em relação a esse Padrão, Yarbrough et al. (2011) destacam que os procedimentos da avaliação devem ser práticos e responsivos, de acordo com o modo de operação do programa. Nesse sentido, devem ser considerados “procedimentos que assegurem que a avaliação será [...] prática e realística.” (ELLIOT, 2011, p. 951). Sendo assim, os procedimentos devem funcionar como ferramentas que fazem a ligação entre as perguntas da avaliação e o contexto cultural e político, devem incluir as ações praticadas para estabelecer os propósitos e metas e determinar a avaliabilidade do programa.

No Relatório meta-avaliado destaca-se um trecho que evidencia a preocupação com a definição das questões da avaliação e os objetivos do programa avaliado, como a seguir exposto:

As fiscalizações sobre a execução do Projovem Trabalhador englobaram 46 parcerias celebradas entre os exercícios de 2011 e 2014, e buscaram responder às seguintes questões estratégicas: (1) Os alunos estão sendo qualificados e recebem os devidos benefícios? (2) O recurso está sendo alocado de forma eficiente e isonômica? (3) Os atores envolvidos na política controlam as ações de qualificação? (4) As metas de inserção no mercado de trabalho estão sendo atingidas? (BRASIL, 2017, p. 29).

Outra evidencia da preocupação da Controladoria Geral da União em estabelecer critérios objetivos para condução do processo avaliativo, e que atende a esse Padrão, pode ser observado no trecho a seguir, presente no Manual da Metodologia, utilizado para a nortear o processo avaliativo realizado no Relatório meta-avaliado:

A elaboração de procedimentos consiste no desenvolvimento de um conjunto de verificações para testar as hipóteses formuladas, permitindo obter evidências suficientes para responder as questões propostas. (BRASIL, 2017, p. 47).

✓ Viabilidade do Contexto

As avaliações devem identificar, monitorar e equilibrar interesses políticos e culturais, e necessidades individuais e de grupos (YARBROUGH et al., 2011). Logo, esse Padrão estabelece “procedimentos que assegurem que a avaliação será [...] cuidadosa ao tratar do contexto e seus interesses políticos e culturais, ” (ELLIOT, 2011, p. 952). O avaliador deve se preocupar com o fato de que as influências políticas no processo de

avaliação existem nos vários níveis, desde a dinâmica interna do órgão ou da organização local, até o nível municipal, estadual ou nacional. Considerando o objeto avaliado e o órgão responsável pela avaliação, este Padrão de avaliação é facilmente observado no relatório, como destacados nos trechos a seguir:

Observa-se uma tendência de incorporação das demais iniciativas de qualificação ao Pronatec, haja vista a articulação que vem sendo observada junto a outros ministérios (inclusive o Ministério do Trabalho) no momento da definição de demandas por cursos de qualificação e o grande volume de recursos que vem sendo destinados ao programa. (BRASIL, 2017, p. 13).

Frise-se que desde 2013, o Ministério do Trabalho não tem celebrado convênios ou parcerias para a execução de ações de qualificação, tendo transferido tal função para o Pronatec, via Acordo de Cooperação firmado junto ao MEC. (BRASIL, 2017, p. 13).

#### ✓ Uso dos Recursos

As avaliações devem utilizar os recursos com efetividade e eficiência (YARBROUGH et al., 2011). Assim, esse Padrão institui “procedimentos que assegurem que a avaliação será [...] tanto efetiva quanto eficiente ao utilizar os recursos” (ELLIOT, 2011, p. 952). Ou seja, é considerado o fato de que o equilíbrio entre efetividade e eficiência na utilização dos recursos contribui para garantir que a avaliação compense os gastos e para que os patrocinadores percebam que o investimento valeu a pena.

Quando os avaliadores envolvem os *stakeholders* na tomada de decisão sobre questões ligadas à efetividade e à eficiência dos recursos utilizados na avaliação, aumenta a probabilidade dos envolvidos no processo se sintam mais responsáveis pela avaliação e pode também contribuir para aumentar a credibilidade dos avaliadores.

Em relação ao que preceitua as acepções desse padrão de avaliação, a Controladoria Geral da União adota um método científico que visa otimizar os recursos disponíveis, como descrito em seu manual:

Com a finalidade de otimizar os recursos disponíveis e viabilizar a avaliação da execução do maior número de Ações de Governo, a CGU utiliza amostra probabilística, reduzindo, assim, o universo de pontos de verificação, com base científica e representatividade suficiente para se inferir sobre o todo com razoável segurança. (BRASIL, 2015a, p. 54).

## 5. Considerações Gerais

Na meta-avaliação do Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 76 da Controladoria Geral da União (BRASIL, 2017) pode-se constatar que, considerando as evidências identificadas no relatório meta-avaliado e os referenciais legais sobre a metodologia de avaliação de programas de governo, o relatório atende os padrões de Utilidade e Exequibilidade proposto pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* e disseminados na obra *The Program Evaluation Standards: A Guide for Evaluators and Evaluation Users* de autoria de Yarbrough et al. (2011).

Destacam-se a seguir nos quadros 3 e 4 os resultados da análise realizada em cada padrão de avaliação descrito na lista de verificação e identificado no relatório meta-avaliado, bem como a sinalização do julgamento do respectivo padrão, considerando os seguintes padrões de julgamento: “atendido”, utilizado quando se observou no relatório alguma evidência clara do respectivo padrão; “parcialmente atendido”, quando a evidência não era tão clara ou gerava dúvida no julgamento sobre o respectivo padrão; “não atendido”, quando não foi identificado no relatório qualquer evidência sobre o padrão; por último o “não se aplica”, caso o padrão de avaliação julgado não pudesse ser aplicado em algum contexto específico do relatório.

De acordo com o resultado do julgamento dos oito padrões de avaliação da Atributo de Utilidade, constatou-se que o relatório atendeu a todos (Quadro 3).

Quadro 3 – Atendimento aos padrões de do Atributo de Utilidade

Padrões de avaliação	Atendido	Parcialmente Atendido	Não Atendido	Não se Aplica
Credibilidade do Avaliador	X			
Atenção aos Interessados (Stakeholders)	X			
Propósitos Negociados	X			
Explicitação de Valores	X			
Informações Relevantes	X			
Processos e Produtos Significativos	X			
Comunicação e Relatórios apropriados e no Prazo	X			
Preocupação com Consequências e Influências	X			

Fonte: Os autores (2018).

No entanto pode ser observado no Quadro 4 que dos quatro padrões de avaliação da categoria Exequibilidade, apenas o Padrão Gerenciamento do Projeto foi julgado como

“parcialmente atendido”, pois não foi claramente identificado no relatório evidências sobre a estrutura e uso de recursos na avaliação para garantir o equilíbrio de tempo e recursos, assim como descrição sobre o monitoramento do projeto de avaliação para mitigar os riscos capazes de tornar a avaliação inexecutável ou menos efetiva e eficiente.

Quadro 4 – Atendimento aos padrões de do Atributo de Exequibilidade

Padrões de avaliação	Atendido	Parcialmente Atendido	Não Atendido	Não se Aplica
Gerenciamento de Projeto		X		
Procedimentos Práticos	X			
Viabilidade do Contexto	X			
Uso dos Recursos	X			

Fonte: Os autores (2018).

### 5.1 Conclusões e recomendações

Considerando o julgamento realizado pode-se concluir que o relatório contribui para avaliação dos resultados e da efetividade dos programas de governo, além de produzir substancial material de análise sobre os resultados que servem de subsídios para decisões dos gestores e *stakeholders* dos programas em deliberações futuras sobre a alocação de recursos públicos.

Como recomendação sugere-se a inclusão de texto explicativo sobre a metodologia de Avaliação da Execução dos Programas de Governo nos relatórios de avaliação da CGU, como forma de proporcionar o entendimento adequado sobre o trabalho realizado. Quanto a este ponto cabe destaque para o Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo, que foi aprovado pela Portaria SFC nº 1.812, de 13/08/2014 e simboliza um avanço como um marco legal das ações de controle, definindo diretrizes, princípios, conceitos e normas técnicas relativas às ações de controle do Serviço Público Federal (BRASIL, 2015b, p. 3).

Além disso, recomenda-se também dar maior visibilidade aos custos envolvidos no processo de avaliação, bem como acrescentar o ponto de vista do beneficiário do Programa de Governo para gerar maior atratividade da sociedade civil no acompanhamento dos trabalhos realizados pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União.

## Referências

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Avaliação da execução de programas de governo*. Brasília, DF: CGU, 2015a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-de-programas-de-governo>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. *Manual da metodologia para avaliação da execução de programas de governo*. Brasília, DF: CGU, 2015b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *Glossário*: Portal da Transparência. Brasília, DF: CGU, 2004. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=t>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 76: qualificação profissional. Brasília, DF: CGU, 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-de-programas-de-governo>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

ELLIOT, L. G. Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação. *Ensaio: aval. pol. públ. em educ.* Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 941-963, out./dez. 2011.

ELLIOT, L. G. et al. *Dissertações em avaliação: estrutura e formatação*. Rio de Janeiro: Fundação Cesgranrio, 2016.

SCRIVEN, M. *Evaluation thesaurus*. 4. ed. Newbury Park, CA: Sage, 1991.

STUFFLEBEAM, D. L. The metaevaluation imperative. *American Journal of Evaluation*, Thousand Oaks, v. 22, n. 2, p. 183-209, 2001.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. *Avaliação de programas: concepções e práticas*. São Paulo: Gente, 2004.

YARBROUGH D. L. B. et al. *The program evaluation standards: a guide for evaluators and evaluation users*: 3. ed. Thousands Oaks, CA: Sage, 2011.

Recebido em: 03/05/2018

Aceito para publicação em: 09/10/2018

## The Evaluation Report of the Execution of the Professional Qualification Government Program: a meta-evaluative study

### Abstract

The purpose of this article is to present a meta-evaluation of an evaluation report on the implementation of Government Programs developed by the Ministry of Labour aimed at the professional qualification of workers. The aforementioned report was prepared by the General Comptroller's Office and composed a process of consolidations of evaluations carried out between 2000 and 2014 by the Federal Government. The objective was to present a historical diagnosis about the professional qualification programs instituted by the federal public administration. The meta-evaluation was guided by a methodology that had as its guideline the Joint Committee on Standards for Educational Evaluation for evaluating the programs. The choice of topic was motivated by the importance and relevance of the evaluation of the execution of government programs, especially in the context of the professional qualification of workers, with emphasis on the constitutional competence of the General Comptroller's Office and its performance in controlling the effective compliance of government programs' objectives. It is concluded that the report presents a coherent evaluation by satisfactorily addressing 11 of the 12 standards evaluated. As recommendations, it is suggested to give greater visibility to the costs involved in the evaluation process, as well as to add the point of view of the Government Program's beneficiary, aiming to generate greater attractiveness of the civil society in the monitoring of the evaluations carried out by the General Comptroller's Office.

**Keywords:** Meta-evaluation. Joint Committee. Evaluation of the Execution of Government Program. Professional qualification.

## El Informe de Evaluación de la Ejecución del Programa de Gobierno sobre Cualificación Profesional: un estudio metaevaluativo

### Resumen

Este artículo presenta un estudio metaevaluativo de un informe que evalúa la ejecución de los Programas gubernamentales que el Ministerio de Trabajo desarrolla, centrados en

la cualificación profesional de los trabajadores. El mencionado informe fue preparado por la Contraloría General de la República y compuso un proceso de consolidaciones de las evaluaciones que el gobierno federal realizó entre los años 2000 y 2014. El propósito del Informe fue presentar un diagnóstico histórico de los programas de cualificación profesional establecidos por la administración pública federal. La metodología utilizada se basó en las normas del Joint Committee on Standards for Educational Evaluation para evaluación de los programas. La opción del tema fue motivada por la importancia y relevancia de evaluar la implementación de los programas gubernamentales, especialmente en el contexto de la cualificación profesional de los trabajadores, destacando la competencia constitucional de la Contraloría General de la República y su desempeño en el control del cumplimiento efectivo de los objetivos de los programas gubernamentales. Se concluye que el informe presenta una evaluación coherente que satisface muy bien 11 de las 12 normas o patrones evaluados. Como recomendaciones, se sugirió dar mayor visibilidad a los costos involucrados en el proceso de evaluación, así como añadir el punto de vista del beneficiario del Programa Gubernamental, con el objetivo de generar mayor atractivo de la sociedad civil en el monitoreo de las evaluaciones llevadas a cabo por la Contraloría General de la República.

**Palabras clave:** metaevaluación. *Joint Committee*. Evaluación de la ejecución del programa de gobierno. Cualificación profesional.