



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DA UFBA - EAUFBA
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - NPGA**

KLECIA ELAINE RAMOS DOS SANTOS

**ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E GESTÃO PÚBLICA: UMA
PROPOSTA DE AVALIAÇÃO PARA O INSTITUTO FEDERAL DE
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA BAHIA (IFBA), CAMPUS
CAMAÇARI, SOB A ÓTICA DA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO
POLÍTICA.**

Salvador
2014

KLECIA ELAINE RAMOS DOS SANTOS

**ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E GESTÃO PÚBLICA: UMA
PROPOSTA DE AVALIAÇÃO PARA O INSTITUTO FEDERAL DE
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA BAHIA (IFBA), CAMPUS
CAMAÇARI, SOB A ÓTICA DA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO
POLÍTICA.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Elizabeth Matos Ribeiro (Doutora em Ciências Políticas e da Administração pela Universidade de Santiago de Compostela)

Coorientador: Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos (Doutor em Economia pela UNICAMP)

Salvador
2014

Escola de Administração - UFBA

- S237 Santos, Klecia Elaine Ramos dos.
Administração política e gestão pública: uma proposta de avaliação para o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), Campus Camaçari, sob a ótica da teoria da administração política / Klecia Elaine Ramos dos Santos. – 2014.
120 f.
- Orientadora: Profa. Dra. Elizabeth Matos Ribeiro.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2014.
1. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia – Administração - Avaliação. 2. Ciências da política. 3. Escolas técnicas – Formulação de políticas. 4. Ensino profissional. 5. Políticas públicas – Avaliação. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 370.133

KLECIA ELAINE RAMOS DOS SANTOS

**ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E GESTÃO PÚBLICA: UMA
PROPOSTA DE AVALIAÇÃO PARA O INSTITUTO FEDERAL DE
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA BAHIA (IFBA), CAMPUS
CAMAÇARI, SOB A ÓTICA DA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO
POLÍTICA.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em
Administração, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Banca Examinadora

Prof. ^a Dr.^a Elizabeth Matos Ribeiro - Orientadora
Doutor(a) em Ciência Política e da Administração (USC/ES)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos - Coorientador
Doutor em Economia pela UNICAMP
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Prof. Dr. Fábio Guedes Gomes
Doutor em Administração pela UFBA
Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

AGRADECIMENTOS

Ao Instituto Federal de Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), que potencializou a oportunidade dessa formação. O Mestrado em Administração foi uma oportunidade ímpar em minha vida e a realização de um sonho.

A todos do Núcleo de Pós-Graduação da Escola de Administração (NPGA), da Universidade Federal da Bahia.

A todos os colegas da turma do Mestrado Profissional em Administração – Turma MPA 12/IFBA, pelos momentos compartilhados.

Especialmente a Antônio Rubens, Suzete Viana e Verônica Costa companheiros de trabalhos acadêmicos durante todo o curso. Aos queridos Fábio Santana e Cintia Regina pelo carinho mais que especial desenvolvido durante toda essa trajetória.

Sou imensamente grata a professora Beth Matos pela acessibilidade desde o primeiro contato, o seu cuidado na condução das atividades, por todas as vezes que mandou uma palavra de estímulo, pela confiança e empenho para a realização desse trabalho. A ela os meus sinceros agradecimentos.

Ao meu companheiro de tantas horas, Josildo, por toda a ajuda e parceria, sou imensamente grata a você.

A minha amiga Luize Meirelles pela parceira, um obrigado especial por tudo.

A minha mãe Maria de Fátima e aos meus irmãos - Deise e Cleize - pelo constante incentivo, ajuda e dedicação. Com o apoio da família a caminhada fica mais suave, agradeço muito a vocês.

Aos demais familiares e amigos que, mesmo à distância, compartilharam comigo nos últimos dois anos os prazeres e as dores deste processo.

Queremos advertir a sociedade de um modo geral e os formuladores de políticas, particularmente aqueles que terão a tarefa de escrever o projeto da nação, de que o problema não é mais o do emprego criado pelo mercado capitalista e sim o da distribuição da riqueza social. Quando se fala de formular e implementar uma política social, a sociedade o faz por conta de alguma insatisfação em relação ao mercado, por não distribuir adequadamente a riqueza produzida pelo esforço social. E essa distribuição — que deve ser feita, inclusive, pelas políticas sociais através do Estado — é uma forma de antecipar a libertação do ser humano da sua obrigatoriedade de lutar durante toda a sua existência por uma materialidade que garanta a sobrevivência da espécie. Não acreditamos que essa necessidade seja algo imposto pela natureza e da qual não podemos nos livrar.

(Reginaldo Souza Santos, 2002)

SANTOS, K. E. R. **Administração Política e Gestão Pública**: uma proposta de avaliação para o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), campus Camaçari, sob a ótica da Teoria da Administração Política. 120 f. il. 2014. Dissertação (Mestrado) Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

RESUMO

Avaliar a capacidade de gestão não tem sido tarefa fácil para acadêmicos e profissionais que atuam no campo da administração (empresarial, pública ou social). Esse desafio ganha maior relevância quando se pretende avaliar uma política complexa como a materializada com a criação dos Institutos Federais, em 2008. A Educação Profissional Tecnológica é uma modalidade de ensino (re) criada no Brasil para atender demandas dos cidadãos, em especial dos jovens, que optam por uma formação mais objetiva com vistas a atender às pressões do mercado e as demandas por uma inclusão social mais estrutural (observada as complexidades e limitações para garantir o pleno emprego) como também conjuntural (perspectiva histórica de exclusão social). O estudo tem como pressuposto central que *se a gestão das Políticas de Educação Profissional fosse executada observando os princípios constitucionais, fundamentada na Lei de Diretrizes e Bases, Lei 9.394/96, e na Lei 11.892/2008, que define diretrizes para os Institutos Federais, não se justificaria a baixa qualidade do ensino, nem tampouco o nível tão elevado de desarticulação entre as demandas dos cidadãos com os interesses de uma formação com foco no mercado*. Estudos empíricos sobre o tema apontam para o avanço da dissociação entre a concepção do modelo de gestão da política e sua plena compreensão pelos gestores dos Institutos Federais. Essa dicotomia se revela tanto nos aspectos da capacidade institucional de gestão como na capacidade operacional, expressa na baixa capacidade de execução (gerência) das políticas. O resultado dessa situação crítica se manifesta na própria qualidade da formação. Conclui-se, portanto, que, apesar de ter alcançado espaço nas agendas governamentais, as políticas de educação profissional não têm alcançado as finalidades propostas, pois apresentam desarticulações no âmbito da gestão. Diante dessa confirmação o estudo propõe um novo instrumento de avaliação para medir a capacidade de gestão do Instituto Federal de Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), campus Camaçari. Para criar o instrumento utilizou-se as técnicas de análise documental, revisão teórica e observação participante. O objetivo do instrumento, que tem como pressuposto teórico-metodológico central a teoria da Administração Política, é contribuir para identificar as lacunas entre as dimensões da concepção (gestão), com ênfase nos aspectos institucionais e dinâmica organizacional, de modo a verificar o nível de integração e/ou desarticulação entre a concepção e o modo de funcionamento do modelo/padrão de gestão da Educação Superior Profissional no campus Camaçari. Estes elementos permitiram a criação de uma Matriz de Análise para medir Capacidade de Gestão com base na delimitação de categorias, indicadores, subindicadores e níveis de qualidade administrativa.

Palavras-chave: administração política, avaliação de políticas públicas, instrumento de avaliação, educação superior e profissional, gestão da educação.

SANTOS, K. E. R. **Political Administration and Public Management**: an evaluation proposal to the Education, Science and Technology Federal Institute of Bahia, campus Camaçari, under the perspective of the Political Administration Theory. 120 f. il. 2014. Dissertation (Master) School of Management, Federal University of Bahia, Salvador, 2014.

ABSTRACT

Evaluating the management capability has not been an easy task for academics and professionals working in the field of administration (business, public and social). This challenge takes on greater importance when you want to evaluate a complex policy such as materialized with the creation of the Federal Institutes in 2008. Professional and Technological Education is a teaching approach (re)created in Brazil to meet the demands of citizens, in particular the young ones, who opt for a more straight forward formation in order to meet the market pressures and the demands for a more structural social inclusion (observed the complexities and limitations to ensure full employment) as well as cyclical (historical perspective of social exclusion). As its central assumption, the study states that if the management of Professional Education Policies were performed in compliance with the constitutional principles, based on the *Lei de Diretrizes e Bases*, Law number 9.394/96 and Law 11.892/2008, which sets guidelines for Federal Institutes, the low quality of education, would not be justified, nor would the high level of disconnection between the citizens' demands and the interests of a formation focusing on the market. Empirical studies on the subject indicate the progress of the dissociation between the model of political management designed and its full understanding by the managers of the Federal Institutes. This dichotomy is revealed in both the capability of institutional management and the operational capability, expressed by the low implementation capability (management) of those policies. The result of this critical situation is manifested in the quality of formation itself. Therefore, it draws the conclusion that, despite having accomplished some space on governmental agendas, the policies for professional education have not reached the aims proposed, since they have presented management disarticulation. Given this confirmation, this study proposes a new evaluation tool to measure the management capability of the Federal Institute of Science and Technology of Bahia (IFBA), in Camaçari. To create this instrument the techniques of documentary analysis, participant observation and theoretical review were used. The purpose of the instrument, which has the theory of Political Administration as its central theoretical and methodological assumption, is fomenting the detection of the gaps among the dimensions of conception (management), with emphasis on the aspects of institutional and organizational dynamics, in order to check the level of integration and/or disarticulation between the development and the way the model for management of College Professional Education in the campus in Camaçari works. These elements allowed the creation of an Analysis Matrix to measure the Management Capability based on the delimitation of categories, indicators, sub-indicators and levels of administrative quality.

Keywords: political administration, public policy evaluation, evaluation instrument, college professional education, education management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 01 - Atributos de Indicadores	80
Quadro 02 - Instrumentos de Pesquisa	86
Quadro 03 - Matriz de Análise - Capacidade de Gestão	90
Figura 01 - Modelo Teórico-Lógico	106
Tabela 01 - Instituições de Educação Superior - Brasil	46

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES	Banco de Desenvolvimento Econômico e Social
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
GATS	Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços
IFBA	Instituto Federal de Ciência e Tecnologia da Bahia
IFET	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MEC	Ministério da Educação
OMC	Organização Mundial do Comércio
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PNEPT	Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica
PROEP	Programa de Expansão da Educação Profissional
Prouni	Programa Universidade para Todos
RAP	Revista de Administração Pública
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UFBA	Universidade Federal da Bahia
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	PRESSUPOSTOS TEÓRICOS	14
2.1	COMPREENDENDO O CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E DE POLÍTICAS PÚBLICAS	14
2.1.1	Conceituando Administração Política como Campo do Conhecimento	14
2.1.2	Bases Teórico-Metodológicas da Administração Política	23
2.1.3	(Re)Discutindo o Conceito de Políticas Públicas na Perspectiva da Teoria da Administração Política.....	31
3	POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: MODELOS INSTITUCIONAL E DE GESTÃO	38
3.1	CARACTERIZANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: ASPECTOS SOBRE SEU MODELO ORGANIZATIVO E DE GESTÃO.....	38
3.1.1	Instituições Federais de Educação Superior	41
3.1.2	O Modelo de Avaliação no Contexto da Educação Superior Brasileira.....	52
3.2	EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA: CONTRADIÇÕES ENTRE O DIREITO SOCIAL E A FORMAÇÃO PARA O MUNDO DO TRABALHO.....	54
3.2.1	Políticas e Programas Governamentais para os Institutos Federais: uma análise da Concepção do Modelo de Gestão do IFBA campus Camaçari	61
4	AVALIAÇÃO: DEFININDO UM CONCEITO GUIA DE GESTÃO PARA O DESENHO DO INSTRUMENTO	65
4.1	A RELEVÂNCIA DA AVALIAÇÃO NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	65
4.2	BASES PARA A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DE AVALIAÇÃO	71
5	PERCURSO METODOLÓGICO: CONSTRUÇÃO DO INSTRUMENTO	76
5.1	APRESENTAÇÃO COMENTADA DO INSTRUMENTO – MATRIZ DE ANÁLISE DA CAPACIDADE DE GESTÃO DO IFBA CAMPUS CAMAÇARI.....	80
5.2	MODELO TEÓRICO-LÓGICO	97
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
	REFERÊNCIAS	103
	APÊNDICE A	109

1 INTRODUÇÃO

A Educação Profissional e Tecnológica (EPT) foi (re)criada no Brasil para atender as demandas dos cidadãos, especialmente daqueles que enxergam na formação uma oportunidade para acessar ao mercado de trabalho. Segundo a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) a EPT pode ser ofertada nos níveis básico, técnico e tecnológico, abrange desde a educação básica até a superior, e tem como objetivo principal preparar o aluno para o mercado produtivo.

A criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs), através da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, e a instituição de ações como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), Programa Universidade para Todos (Prouni), e ampliação do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), sinalizam investimentos na educação profissional e superior.

Contudo, a gestão das políticas não tem alcançado plena efetividade. A insuficiência de monitoramento e avaliação aliada a desarticulação no processo de gestão são fatores que contribuem para distanciar a concepção da política do modelo/padrão de execução da gestão. Assim, a educação é concebida de forma aligeirada com a fragmentação entre o pensar e o agir, subordinando a escola à cultura do mercado que limita a formação do cidadão com foco no mercado de trabalho (FRIGOTTO & CIAVATTA, 2006). Um dos desafios é incorporar novas práticas de gestão, com foco nos processos, e romper a lógica que prioriza resultados e o fortalecimento da sociedade capitalista.

As fragilidades no sistema de educação brasileiro não têm contribuído para a satisfatória qualificação dos trabalhadores, indicando que a concepção das políticas em análise não proporcionam formação profissional com desenvolvimento e bem estar social (POMPERMAYER et al., 2011). Para desenvolver o estudo assume-se que existem descompassos entre a concepção teórica e a execução da política de educação profissional e limitações quanto aos mecanismos de avaliação que impedem que as ações alcancem um padrão desejável de qualidade.

Na ausência destes recursos a política não consegue dar um retorno satisfatório à sociedade. Isto posto, justifica-se a necessidade de criar indicadores de qualidade e com base neles produzir instrumentos de avaliação que auxiliem e fomentem a gestão qualitativa das

políticas de educação. Instituir um cultura de avaliação possibilita, durante o processo de execução de uma determinada política, monitorar as finalidades, resultados, metas, objetivos e fazer os ajustes necessários. Acredita-se que instrumentalizar a organização para verificar se a concepção/forma proposta nas diretrizes está de fato sendo executada contribuirá para o alcance de melhores resultados.

Para concretizar este propósito, o estudo teve como objetivo principal construir um instrumento a luz da Teoria da Administração Política para avaliar a capacidade de gestão do Instituto Federal de Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), campus Camaçari. O instrumento proposto além de verificar o grau e real alcance dos objetivos e finalidades do modelo definido pelo Ministério da Educação (MEC), e Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), servirá como mecanismo para reavaliar a forma como a gestão local está sendo conduzida. Para alcançar tal finalidade o estudo delimitou como objetivos específicos: 1) Discutir os conceitos de administração política e administração profissional; 2) Analisar aspectos pertinentes a políticas públicas de educação profissional e superior; 3) Definir indicadores de qualidade para fundamentar a construção do instrumento de avaliação; 4) Estruturar o Modelo Teórico - Lógico que simbolize o funcionamento adequado da gestão da política de educação profissional.

Para a Teoria da Administração Política um modelo de gestão abrange os meios teóricos (gestão) e empíricos (gerência) para o alcance do bem estar social. Assim, a capacidade de gestão está presente na legislação e em outros instrumentos que a institucionalizam como, também, na dinâmica administrativa. Estudos recentes que discutem capacidade de gestão¹, na área de administração pública, organizações sociais e de saúde, apontam que houve avanços, especialmente, no que diz respeito aos aspectos relativos à eficácia e eficiência, entretanto, estes indicadores não são suficientes para medir o real alcance dos resultados e impactos dessas políticas. Os resultados dos estudos indicam muitas imprecisões, sobretudo, por não identificar transformações substanciais na gestão desses serviços/políticas, apesar dos reconhecidos avanços no campo institucional (isto é, no desenho do modelo de gestão).

Para desenvolver este trabalho o texto foi organizado em uma Introdução como a contextualização da discussão proposta, seguido de quatro capítulos e das considerações

¹ RIBEIRO, E. M.; IZQUIERDO, O. C.; SANTOS, R. S, 2012; GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa (et al.), 2004; SANTOS, Silvone Santa Bárbara da Silva et al., 2012.

finais. O segundo capítulo discute os pressupostos teóricos básicos que fundamentaram o desenvolvimento desta pesquisa tomando como referência central de análise a teoria, o conceito e as bases teórico-metodológicas da administração política e uma reflexão sobre o conceito de políticas públicas a partir da teoria da administração política.

O terceiro capítulo faz uma reflexão crítica, à luz da teoria da administração política, sobre algumas políticas públicas de educação profissional e superior no Brasil, destacando algumas incongruências nas diretrizes para a educação profissional e tecnológica. O objetivo central dessa seção é analisar a concepção do modelo de gestão da política de educação profissional, com observância das particularidades do IFBA campus Camaçari, e delimitar o instrumento de avaliação.

O quarto capítulo discute aspectos referentes a conceitos e caráter aplicado da avaliação, como mecanismo formal, pertencente ao ciclo das políticas públicas. Seguindo das bases teóricas para a construção dos indicadores de qualidade, subindicadores e níveis de qualidade para a avaliação da capacidade de gestão do IFBA campus Camaçari.

O último capítulo apresenta o percurso metodológico que resultou na construção da Matriz de Análise - Capacidade de Gestão e o Formulário Estruturado (apêndice A) proposto para aplicação. Na sequência o leitor poderá visualizar o Modelo Teórico-Lógico, que simboliza a gestão ideal da política.

As considerações finais sinalizam aspectos positivos e fragilidades no modelo e execução da gestão da política, indicam possibilidades de estudos futuros e ressaltam a relevância do instrumento criado tendo em vista que os resultados poderão contribuir para qualificar o processo de gestão do IFBA, campus Camaçari, e reduzir a distância que existe entre concepção e institucionalização da política de Educação Profissional e Tecnológica.

2 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

Este capítulo apresenta os pressupostos teóricos básicos que fundamentaram o desenvolvimento desta pesquisa tomando como referência central de análise a teoria da Administração Política. Esta escolha se deve ao fato de que a pesquisa está inserida no âmbito da ciência da Administração, o que implica afirmar que as reflexões e proposições metodológicas aqui apresentadas estarão totalmente voltadas para compreender, situar e apresentar um arcabouço teórico e metodológico que permita aos acadêmicos e também aos gestores públicos melhorar sua leitura crítica sobre a concepção e desempenho da capacidade de gestão da educação profissional e tecnológica, com ênfase na experiência do Instituto Federal de Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), campus de Camaçari. Com esse objetivo, o capítulo inicia uma discussão sobre o conceito e as bases teórico-metodológicas da administração política seguida de uma reflexão sobre o conceito de políticas públicas.

2.1 COMPREENDENDO O CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como já ressaltado acima, o objetivo dessa seção é compreender o conceito de administração política, com ênfase nos aspectos teórico-metodológicos definidos por Santos, Ribeiro e Chagas (2009), para, em seguida, avançar na integração desse novo conceito da ciência da administração ao conceito de políticas públicas que aqui ganha uma dimensão de ação governamental e também social, com vistas a definir as bases teóricas e metodológicas para garantir o *status quo* e/ou indicar caminhos alternativos para o alcance de transformações sociais estruturantes. Em síntese essa seção terá o desafio de construir as bases para uma revisão crítica sobre o conceito e ações concretas do que se convencionou chamar de políticas públicas, sem uma preocupação maior em diferenciar o que seja, de fato ações públicas e o que na prática não passam de ações governamentais ou políticas estatais.

2.1.1 Conceituando Administração Política como Campo do Conhecimento

As organizações durante muito tempo constituíram-se como o principal objeto de estudo da ciência da administração, especialmente no campo da chamada administração científica, assim denominada após a definição dos parâmetros “científicos” introduzidos por

Taylor (1948) e consolidados por Fayol (1958), no início do século XX. Neste contexto sócio-histórico a administração não era concebida como campo relevante para a compreensão crítica em relação ao alcance da finalidade e resultados das ações e fatos administrativos. Ao contrário disso, a administração científica trazia uma visão pragmática e subordinada das atividades que condicionavam a produtividade e garantia uma maior competitividade das organizações industriais. Conforme destaca Santos (2009), essa visão tradicional, positivista e instrumental prevaleceu por muito tempo e influencia as bases da formação e práticas (gestoriais e gerenciais) em administração.

Essa perspectiva tradicional destoa da proposta desenvolvida por uma equipe de pesquisadores do curso de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), ao iniciarem, em 1993, uma reflexão crítica sobre o verdadeiro objeto científico da administração. O grupo de estudos liderado pelos professores Reginaldo Santos e Elizabeth Matos Ribeiro abre uma discussão, ainda incipiente, sobre o tema no artigo intitulado *A Administração Política Brasileira*, publicado na *Revista de Administração Pública (RAP)*. Mas a pesquisa teórico-epistemológica sobre a administração política como campo do conhecimento só ganha densidade a partir de 2000, quando foi possível colher os resultados de uma produção científica mais sólida e, principalmente, devido a oportunidade que um grupo de estudantes de graduação em administração da UFBA, a partir de 2001, demandou de avançar em estudos mais complexos sobre tópicos especiais em planejamento administrativo.

Com esse empenho inicial, o grupo avançou na (re)leitura crítica dos principais teóricos clássicos da administração científica, da administração pública e da economia política, buscando, assim, perceber se a administração vinha, de fato, sendo tratada como campo científico próprio e como essa dimensão vinha sendo abordada por outros campos do conhecimento, com ênfase especial na área da economia política (SANTOS; GOMES, 2008).

Entre os principais achados desse esforço preliminar das pesquisas, Santos, Ribeiro e Chagas (2009), afirmam que, na perspectiva científica, a administração era, ainda, um campo de conhecimento indefinido, principalmente porque não existia um consenso entre os estudiosos sobre o seu objeto científico. Para Santos (2001), as organizações, enquanto expressão das relações sociais de produção, circulação e distribuição concretas, também são objeto de estudo de distintas áreas do conhecimento – a exemplo da psicologia organizacional, que se debruça em investigar o comportamento dos indivíduos nas organizações, assim como o faz também a sociologia das organizações, que se preocupa em conhecer os aspectos sociológicos das organizações, a ciência política, que manifesta interesse

em discutir as relações de poder nas organizações, a antropologia das organizações, que se debruça sobre os aspectos culturais das organizações; as engenharias, que se preocupam em controlar e melhorar os aspectos da produtividade do trabalho, assim como outros campos científicos que também tem manifestado amplo interesse em estudar as organizações.

Nesse sentido, as organizações, como campo que perpassa diversas áreas do conhecimento, não poderiam ser objeto científico exclusivo da administração, mas constituir-se em importante objeto de estudo das ciências administrativas, assim como para outras ciências. Desta forma, a administração constituiu-se na história recente do capitalismo como uma área de conhecimento técnico, incapaz ou descomprometida, portanto, de refletir, de forma crítica, a respeito de suas próprias ações. O que, segundo Santos (2001), acabou limitando sua ação a apenas reproduzir decisões de outras áreas, em especial da economia que tem assumido, a partir da modernidade, o espaço privilegiado de concepção (gestão) dos destinos das relações sociais de produção, circulação e distribuição.

Nesse sentido, Santos, Ribeiro e Chagas (2009), destacam que sendo um campo científico contestado a administração tem interagido fortemente com outras áreas do conhecimento a exemplo da forte proximidade com a sociologia administrativa concebida por Max Weber, no final do século XIX. Aqui cabe destacar outro movimento nessa direção denominada de campo dos estudos organizacionais como corrente crítica que emerge também recentemente com o objetivo de desenvolver esforços acadêmicos e científicos para estabelecer as organizações como um campo do conhecimento distinto. Conforme destaca Teixeira (2002), esse movimento busca consolidar que os estudos organizacionais são produzidos historicamente, dotados, portanto, de finalidade e objetividade própria e que está estruturado por métodos, teorias e linguagens específicas que visam compreender, orientar, organizar e conduzir as atividades do processo civilizatório da humanidade. Essa análise, reforça os objetivos trazidos pela teoria da administração política que busca, também, consolidar a ciência administrativa como campo próprio do conhecimento, dotado de pressupostos e leis próprias capazes, pois, de fundamentar novos métodos de análise crítica da realidade social e organizacional, garantindo, assim, possibilidades concretas de desenho de instrumentos de gestão e gerência que possibilitem transformar a concepção e as práticas que fundamentam as bases de relações sociais de produção, realização e distribuição concretas.

Entretanto, como afirma Santos (2001), o problema maior desse esforço de construção e consolidação das bases de uma nova ciência administrativa é que os movimentos da Administração nessa direção são diminuídos ou retidos pelo seu compromisso com o passado.

Em verdade, destaca que é preciso compreender que a Administração não surge orientada naturalmente pelo plano cartesiano, separando o conhecimento em partes, visando melhor entender o todo e dando origem, assim, a campos distintos do conhecimento; ao contrário disso, ela surge em meio a uma crise longa nas relações sociais de produção, realização e distribuição do capitalismo contemporâneo.

Conforme destacam Santos, Ribeiro e Chagas (2009, p. 925-926), os estudos e práticas da administração profissional (ou científica)

(...) nascem com o advento dos estudos da Escola Neoclássica da Economia, com a crise do capitalismo do último quartel do século XIX e início do século XX, no pensamento e obra de autores como William Petty, León Walras, Alfred Marshall, Arthur Cecil Pigou, entre outros, que construíram os fundamentos da microeconomia. Com as mudanças na organização do capitalismo, ocorridas ao longo do século XIX, com o aparecimento de mercados imperfeitos, mediante estruturas monopólicas e oligopólicas, a tradição clássica, mais voltada para o estudo da Economia Política do desenvolvimento, praticamente, dá lugar ao comportamento das unidades de produção e consumo, representadas pelos indivíduos, pelas famílias e empresas. [Até o Estado fica de fora dessa concepção]. Esse é o momento em que a lógica do valor trabalho é orientadamente substituída pela lógica do valor utilidade, fundada na racionalidade da alocação dos fatores econômicos e na soberania do consumidor. Então, surge a Economia Pura baseada no método dedutivo e do positivismo científico, abandonando-se, assim, toda e qualquer subjetividade na análise dos aspectos econômicos, ou seja, de qualquer juízo de valor ou conotação ética.

Para os autores, é nessa atmosfera que surgem os primeiros estudos na área da administração como campo auxiliar do novo ramo da ciência econômica neoclássica. Convergente com os conceitos inaugurados por Max Weber que inova na compreensão dos tipos ideais que fundamentavam a ordem política, socioeconômica e, conseqüentemente, administrativa das sociedades capitalistas, baseadas na classificação do poder tradicional, poder carismático e poder legal, que redundaria na concepção de racionalidade instrumental e racionalidade substantiva, no âmbito das práticas da administração (privada e pública). Essa nova perspectiva teórico-metodológica e ideológica vai exercer forte e decisiva influência sobre o pensamento de Frederick Winslow Taylor materializada na sua obra clássica *Princípios da Administração Científica* (1948).

Segundo Santos, Ribeiro e Chagas (2009), ainda que a análise da administração científica trazida por Weber e Taylor tenha incorporado ao seu repertório os conceitos de cultura, valor e ética, a administração não perdeu de vista a racionalidade instrumental focada fundamentalmente em uma análise micro organizacional – voltada para atender as demandas e expectativas do aumento da produtividade e competitividade do mercado.

Dessa forma, os autores ratificam que na sua trajetória epistemológica a administração teve sempre como preocupação central o resultado dos negócios. Os enlaces entre as dimensões da gestão (concepção do modelo administrativo) e a gerência (capacidade de execução) não era o foco de preocupação central da administração científica.

Segundo Santos, Ribeiro e Chagas (2009, p. 932), não houve interesse por parte de outras ciências, sobretudo, da Administração Profissional em saber quais teriam sido os resultados material e psicológico do nosso processo de desenvolvimento caso a gestão do nosso modelo econômico tivesse incorporado como finalidade a distribuição dos resultados do esforço coletivo, ou então, qual seria a nossa situação hoje em dia caso esse processo de desenvolvimento fosse sustentado numa base científica e tecnológica própria.

Assumindo essa perspectiva os autores afirmam que administração só poderia se constituir como ciência a partir do momento que considerasse ser a gestão e não a organização o seu objeto científico. É, portanto, no vazio dessa incompletude teórico-epistemológica e metodológica que sustentam estar o espaço próprio dos estudos dirigidos para construir as bases para a consolidação da administração como campo científico próprio.

Para definirem as bases teórico-metodológicas da Administração Política, Santos, Ribeiro e Chagas (2009), avançam na compreensão sobre os conceitos de administração, gestão e gerência, considerando que há uma profunda confusão entre essas denominações e práticas que tem sido compreendidas de forma equivocada como sinônimos de um mesmo propósito e que redundam, portanto, em uma mesma ação administrativa. Para os autores, o ato de administrar integra duas dimensões indissociáveis, a saber: a **dimensão da gestão**, definida como a concepção das formas de condução das relações sociais de produção, realização e distribuição – observadas em quaisquer níveis (individuais e/ou coletivos) e que para o conceito de Administração Política assume a estatura de objeto científico da ciência administrativa; e a **dimensão da gerência**, definida como o espaço da ação, que reflete o ato de fazer, portanto, a materialização daquilo que fora concebido no plano da gestão – e que os autores denominam de espaço próprio da Administração Profissional. Em síntese, Administração Política é definida como

(...) a expressão das relações do Estado com a sociedade na concepção do Projeto de Nação. O que implica afirmar que o modelo de gestão (bases institucionais e organizacionais) para a implementação desse Projeto constitui o objeto científico da administração, portanto a sua macro fundamentação. A implementação desse projeto de nação, que se materializa na execução de diferentes e simultâneas atividades e que requer uma administração específica nesse nível micro é a administração/gestão aplicada, cujos resultados devem retornar ao nível macro para se avaliar se o

modelo de gestão está no direcionamento correto para o cumprimento das finalidades sociais (SANTOS, 2001, p. 67-68).

A Administração, enquanto campo do conhecimento próprio que integra as dimensões da reflexão e da prática, precisa afastar-se do engajamento automático que a administração científica a colocou, manifesto nos princípios do imediatismo do lucro (resultados), para pronunciar, criticamente, em relação aos processos sociais estabelecidos nesse contexto social. Ao assumir seu papel como ciência social (aplicada), a Administração Política pode adotar condições científicas e técnicas legítimas para propor alternativas que contribuam para que a sociedade capitalista possa inovar nos atuais padrões de relações sociais de produção, realização e distribuição, garantindo, assim, instrumentos de inclusão social mais efetivos.

Na atualidade, nem os referenciais teórico-metodológicos disponíveis e nem a empiria praticada no campo da administração dão conta dessa nova e desafiante tarefa apontada pelos autores. A teoria da Administração Política defende que para haver maior avanço nos campos teóricos e analíticos da administração é necessário que haja avanços na empiria; e não pode haver avanços na empiria se não mudarmos a forma e o modo de entender essa cenário empírico. Essa afirmação tem fundamento em avaliações realizadas sobre estudos administrativos e que revelam menor atenção para a compreensão da realidade; dando ênfase a análises casuísticas, formais e positivistas.

Nessa direção, ao tomar como base teórica a Administração Política esse trabalho se distancia das análises correntes que não conseguem observar nada de muito ruim ou ao menos sinalizar o que poderia mudar no rumo das políticas governamentais, para a obtenção de melhores resultados. Diferente da maior parte dos estudos sobre avaliação de políticas que demonstram que as intervenções na realidade estão sendo corretas e legítimas, apenas carecendo de pequenas correções no campo da gestão – ainda que não se possa precisar o que entendem por gestão. Nessa sentido, Santos e Gomes (2013, p.12) sustentam que

(...) muitos dos erros e omissões das análises correntes ocorrem por conta do método utilizado (invariavelmente, baseado em estudos de caso) e da forma de abordagem (normalmente, trabalha-se mais sobre a concepção da intervenção, e não sobre os resultados dela). Quando se investiga sobre os resultados de uma determinada política pública, as abordagens são sempre no sentido de destacar que a implantação do sistema levou ao aumento expressivo no número de atendimentos. Quase nunca os trabalhos de investigação em Administração respondem *como* esse sistema está operando e em que condições; enfim, sobre a real efetividade de uma intervenção dessa natureza. Mais preocupante é que o governo e os órgãos de financiamento estão reféns dessa agenda elaborada pelas universidades, institutos de pesquisa e consultores – principalmente estes que parecem pautar os demais. Constrói-se, assim, uma rede de difícil dissolução porque o resultado de um trabalho sempre

alimenta outro, com efeitos circulares, estabelecendo “verdades” pouco fundamentadas na realidade, mas consolidadas.

Deste modo, quanto mais os estudos usam desse expediente ou metodologia pragmática, mais restrita torna-se a capacidade de cognição e mais inúteis são os resultados dessa produção como guia orientador para um processo de transformação idealizado e prometido como uma possibilidade vaga (ideal). Nesse contexto, é imprescindível que se produzam estudos que levem a uma compreensão mais global das relações sociais de produção, especialmente das ações lideradas pelo Estado, através das políticas públicas cada vez mais vocacionadas para atender, prioritariamente, os interesses privados.

Pelas razões até aqui expostas, considera-se que as bases conceituais da Administração Política são fundamentais para uma compreensão crítica e contextualizada da relação Estado-Sociedade-Mercado, em especial ao que se refere à concepção e execução do projeto de nação. As diversas formas de intervenção na esfera social e os diferentes perfis administrativos implicam a necessidade em se reconhecer a existência de diferenças institucionais, administrativas e organizacionais, refletindo nas diferentes concepções e práticas de gestão e gerência que tem marcado o percurso das organizações.

Conforme já mencionado, para completar a caracterização teórica da Administração Política, Santos, Ribeiro e Chagas (2009, p. 928) avançam na definição do conceito de Administração Profissional que reflete a dimensão da gerência dos atos e fatos administrativos; isto é, reflete a dimensão técnica, própria da capacidade de execução. Compreendida como uma dimensão instrumental, as atividades gerenciais assumem, portanto, segundo essa teoria, a responsabilidade, não menos importante, de operacionalizar o modelo/projeto de gestão concebido previamente. A gerência é definida aqui como um espaço micro-organizacional comprometido com a engenharia dos processos de trabalho que devem viabilizar a concepção administrativa idealizada. Nesse sentido, os autores destacam que

(...) enquanto a capacidade de gestão (Administração Política), em sua dimensão abstrata e empírica, implica a definição do modo de articulação da concepção (conteúdo/forma) com o movimento (dinâmica) para o alcance da finalidade e objetivos administrativos, a capacidade gerencial pauta-se na concepção e implantação dos micro-processos administrativos que orientam a qualidade da implantação do padrão de gestão de uma dada sociedade ou organização.

Devido ao papel central que o Estado moderno e contemporâneo tem assumido na concepção e implantação do padrão de Administração Política na modernidade e contemporaneidade, especialmente na emergência e consolidação do Estado Moderno (Estado

Absoluto - entre os séculos XVI e XVII) e no período pós anos 30 do século passado (em resposta a crise de acumulação e reprodução do sistema econômico) o papel e funções do Estado são ampliadas. Entre as funções que o Estado contemporâneo passou a assumir cabe destacar o papel de planejador e executor de políticas públicas, constituindo-se, como afirma Santos (2001, p. 67), no principal empreendedor individual, tanto nos marcos do capitalismo quanto principalmente do socialismo real. O autor destaca que no contexto do início do século XX, o Estado assume, pois, o papel de ‘principal capitalista a comandar as relações capitalistas’. Ao assumir a ação de gerar (conceber) e também de gerir (executar) as relações sociais de produção, realização e distribuição, o Estado passa a refletir a essência do que o autor denomina de Administração Política.

É justamente devido a esses aspectos, de forte confluência entre Estado-Sociedade-Mercado que pode haver alguma dificuldade em se compreender, com a devida clareza, os conceitos de Administração Política e Administração Pública. Essa dificuldade se deve, portanto, à tênue fronteira entre esses dois campos. Por essa razão, faz-se mister ressaltar que o objeto científico que fundamenta a Administração Política (a gestão), como campo próprio do conhecimento, se manifesta, de forma explícita e implícita, nas ações estatais e incorpora as três dimensões que marcam a relação complexa entre Estado-Sociedade-Mercado.

No que se refere ao conceito de administração pública, cabe ressaltar que esta representa o aparato administrativo próprio do Estado e que para atuar legitimamente precisa seguir os princípios constitucionais impostos pela Constituição Federal. Em síntese, a Administração Política, como campo científico, tem o compromisso de definir os pressupostos teórico-epistemológicos e metodológicos para ajudar o Estado e a sociedade a definir melhor os padrões que deverão orientar suas ações e inter-relações.

Nesse sentido, avaliar um padrão histórico da administração pública em qualquer sociedade implica, pois, avançar em uma compreensão crítica e contextualizada do padrão/modelo de administração política que abriga e fundamenta as formas e movimentos das organizações públicas, privadas e sociais. Desse modo, ao tomar os padrões de administração política que têm fundamentado e orientado as práticas de administração do Estado e da administração pública brasileira, especialmente a partir da Constituição de 1988 e das mudanças advindas da Emenda Constitucional nº 19/98, é imprescindível reconhecer,

prioritariamente, qual modelo/concepção de Administração Política tem fundamentado as bases da chamada nova gestão pública².

Abrucio (2007), ressalta que, se por um lado o novo gerencialismo trouxe avanços e inovações, em alguns casos deixando raízes mais profundas de modernização, por outro, constata-se que os resultados foram desiguais e fragmentados para o conjunto do Estado, afora alguns problemas não terem sido devidamente atacados. Para o autor, a principal preocupação dos atores políticos no processo de redemocratização foi tentar corrigir os erros cometidos pelos militares dando pouca importância à necessidade de se construir um modelo de Estado capaz de enfrentar os novos desafios históricos. O que permite afirmar que faltou desenhar um novo modelo de Administração Política para o Brasil em substituição ao padrão idealizado e implantado chamado de nacional-desenvolvimentismo (1930-1979).

Ao Estado cabe, então, assumir a responsabilidade pela gestão (concepção) e gerência (execução) do Projeto da Nação, cuja finalidade última é alcançar o bem-estar social. Ao legitimar o Estado como ente importante para a coordenação e regulação dos interesses individuais e sociais, Santos (2002), direciona para a Administração Política a responsabilidade pela gestão dos interesses sociais mais amplos. O Estado atuaria, pois, como receptor das demandas/necessidades sociais identificadas e, a partir desse diagnóstico, assumiria o papel de definidor das prioridades e temporalidades teórica e administrativa para a execução do Projeto da Nação.

Ao assumir a perspectiva teórica da Administração Política acredita-se ser possível construir instrumentos de avaliação que possibilitem identificar se há consonância entre as dimensões da gestão (concepção) e da gerência (execução) em qualquer ação e/ou fato administrativo. Para esta pesquisa, pretende-se, pois, identificar e reconhecer o cumprimento dos objetivos e finalidade da concepção das políticas públicas de educação profissional e tecnológica. Para alcançar tal propósito, é essencial conceber mecanismos que permitam avaliar a qualidade dos serviços prestados à população observando e medindo tanto a dimensão da gestão (concepção) quanto a dimensão da gerência (execução). Deste modo, acredita-se ser possível confirmar se o modo de gerar (conceber) uma dada política é compatível com o modo como ela está sendo gerenciada, executada.

² Para conhecer o tema ler ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.

Ao incorporar a definição de Administração Política como campo científico próprio da administração, responsável, portanto, como afirma Santos (2013), pela definição e orientação de toda e qualquer intencionalidade para dirigir e conduzir as relações sociais e organizacionais para se chegar a uma finalidade, é preciso, a partir deste momento, avançar nas bases metodológicas da teoria da Administração Política desenvolvida por Santos, Ribeiro e Chagas (2009). Esse esforço será fundamental para prosseguir em uma reflexão crítica sobre o conceito de políticas públicas, com ênfase nas metodologias de avaliação, conforme será aprofundado na próxima seção.

2.1.2 Bases Teórico-Metodológicas da Administração Política

Com a finalidade de consolidar os aspectos teórico-metodológicos que permitirão à teoria da Administração Política ser aplicada como instrumento científico para uma (re)leitura crítica da realidade social e organizacional, Santos, Ribeiro e Chagas (2009), avançaram na definição das bases teórico-metodológicas da Administração Política. Com esse esforço os autores reconheceram que à medida que avançavam na compreensão do processo histórico-dialético de como o capitalismo administrava as relações sociais de produção, realização e distribuição, mais percebiam a imprecisão de alguns conceitos fundamentais para que a administração pudesse assumir o papel como campo disciplinar responsável não apenas por garantir a execução das tarefas instrumentais (vinculados aos aspectos da produtividade e competitividade), mas principalmente como um campo que deveria dar conta de compreender, de forma crítica e contextualizada, sobre os aspectos subjetivos (abstratos) que conformam toda e qualquer ação administrativa (como uma ação social e política).

Nessa direção, após conceituar o campo e identificar seu objeto científico: a gestão, os autores avançam na definição dos pressupostos e leis gerais que fundamentariam a administração política como campo do conhecimento. O passo inicial para a construção das bases teórico-metodológicas da Administração Política demandou, a princípio, uma revisão crítica das bases clássicas da filosofia da ciência moderna. O primeiro e fundamental aspecto foi fazer “a distinção entre o campo teórico (ciência) e o campo aplicado (ação/arte)”, buscando com esse esforço demonstrar que essas duas dimensões não poderiam estar separadas como se fossem partes opostas de um mesmo processo social, de uma mesma totalidade (SANTOS; RIBEIRO; CHAGAS, 2009, p. 921).

Nesse sentido, o esforço da Administração Política é, portanto, sustentar que “(...) o campo puro (do que é e o que tende a ser) e o campo normativo (do que é e o que deve ser) estão interligados – [ressaltando que] a existência tem que ser compreensiva a partir do sentido (finalidade) da ação humana” (SANTOS; RIBEIRO; CHAGAS, 2009, p. 921).

Assim, com essa nova compreensão crítica do que a Administração Política assume ser o papel da ciência, aceita-se, conforme ressaltam os autores que o **pensar e fazer** científico devem englobar tanto “a parte que observa, que expõe e que explica (considerado o lado puro, científico)”, bem como “a parte empírica, aplicada, normativa ou artística (que aconselha, que prescreve, que dirige)” (SANTOS; RIBEIRO; CHAGAS, 2009, p. 921). Em síntese, destacam que seria necessário alcançar uma nova e transformadora proposição para o papel e função social da ciência, assumindo, desse modo, uma posição crítica que coloca o conhecimento como instrumento fundamental para a libertação do homem, afirmando, então, que

(...) esse papel libertador ganha destaque na medida em que a ciência assume responsabilidades nos padrões fortemente hierarquizados que tem fundamentado, de forma hegemônica, as relações sociais de produção, circulação e distribuição da sociedade contemporânea. Se se assume essa nova perspectiva da filosofia da ciência como válida, é possível compreender que o padrão clássico (positivista) assumido pela ciência tem sido responsável pela manutenção e aprofundamento das desigualdades socioeconômicas, na medida em que essa concepção é produtora e reprodutora de todo o sofrimento humano – materializado nas demonstrações de fadiga, ansia, miséria, fome, insegurança, entre outras manifestações que caracterizam a baixa qualidade de vida individual e social, especialmente nos marcos do capitalismo (SANTOS; RIBEIRO; CHAGAS, 2009, p. 921).

Essa análise contextual ganha contornos ainda mais assertivos quando se trata do conceito, papel e funções das ciências humanas e sociais, particularmente, daquelas áreas voltadas para o campo da produção, assumido pelas áreas da administração, economia, direito, finanças e ciências atuariais. Acrescentam que se é válido questionar sobre o purismo das ciências exatas e biológicas, essa interrogação ganha mais relevo quando se trata do campo das ciências humanas e sociais que, além de terem o desafio de especular e refletir sobre o fazer humano, também são desafiadas a normatizar, prescrever e executar ações que garantam a materialidade da vida social, econômica, política e cultural. Essa discussão alcança maior densidade no campo das ciências econômicas, a partir das obras clássicas de Adam Smith (SANTOS; RIBEIRO; CHAGAS, 2009).

Conforme destacam os referidos autores, Adam Smith é aceito por todas as leituras como o demarcador desse novo campo do conhecimento, no âmbito dos estudos sociais. Entretanto, alguns estudiosos da escola econômica neoclássica, particularmente León Walras,

questionam a cientificidade da economia política com base na definição consagrada por Smith. Para Smith a Economia Política define-se

(...) como um ramo dos conhecimentos do legislador e do homem de Estado, [Smith afirma que o Estado] propõe-se a dois objetivos distintos: primeiro o de propiciar ao povo um rendimento ou uma subsistência abundante, ou, mais adequadamente, de colocá-lo em condição de adquirir por si próprio esse rendimento ou essa subsistência abundante; o segundo objeto consiste em fornecer ao Estado ou à comunidade um rendimento suficiente para o serviço público: ela se propõe enriquecer simultaneamente o povo e o soberano (SANTOS; RIBEIRO; CHAGAS, 2009, p. 922).

Walras afirma que Smith elimina qualquer possibilidade de enquadrar esse novo campo como ciência. O argumento central de sua tese se fundamenta no fato de que ao basear sua definição no aconselhamento, prescrição e normatização, mais do que na observação (comprometida apenas em expor e explicar a realidade), segundo Walras, Smith fracassou no seu projeto. Conforme destacaram Santos, Ribeiro e Chagas (2009, p. 922-923), o autor contra argumenta que:

(...) a Economia Política é coisa diferente do que Smith diz. Antes de pensar em propiciar ao povo um rendimento abundante e antes de ocupar-se em fornecer ao Estado um rendimento suficiente, o economista busca e descobre verdades científicas. Assim age quando enuncia, por exemplo, que o valor das coisas tende a aumentar quando a quantidade procurada aumenta ou quando a quantidade oferecida diminui e que esse valor tende a diminuir nos dois casos contrários; que o imposto lançado sobre a renda fundiária fica inteiramente a cargo do proprietário das terras, sem afetar os preços dos gêneros. Em todos esses casos e em muitos outros o economista faz ciência pura. O próprio Adam Smith o fez. Seus discípulos, Malthus e Ricardo, o primeiro em Ensaio sobre o Princípio de População (1798), e o segundo, em Princípios da Economia Política e do Imposto (1817), fizeram-na ainda mais. A definição de A. Smith é, pois, incompleta porque deixa de assinalar o objeto da Economia Política considerada como uma ciência propriamente dita. Com efeito, dizer que a Economia Política tem como objeto propiciar ao povo um rendimento abundante e fornecer ao Estado um rendimento suficiente é como dizer que a Geometria tem como objeto construir casas sólidas e que a Astronomia tem como objeto navegar pelos mares com segurança. Em uma palavra, é definir a ciência por meio de suas aplicações.

Trazer esse debate sobre a cientificidade da Economia Política é relevante para esse estudo porque permite compreender uma contestação que não envolve apenas a discussão entre Economia e as chamadas Ciências Puras, mas no fundo traz um elemento essencial para a construção dos pressupostos teóricos e metodológicos da Administração Política. É, portanto, dentro desse debate, conforme ressaltam Santos, Ribeiro e Chagas (2009), que é possível identificar, com maior clareza, que a discordância entre os dois conceitos está, em primeiro lugar, na convicção dos neoclássicos de que a Ciência é algo puro, descolado,

portanto, das práticas humanas. Enquanto o pensamento clássico (aqui representado pela tese de Smith) considera ciência como algo mais abrangente, que integra, de forma indissociável, tanto o esforço de reflexão como também impõe a definição de valores morais que orientem as relações sociais de produção, realização e distribuição na direção do bem-estar social. E, em segundo lugar, derivam de preocupações concretas vinculadas ao campo próprio da administração dos negócios e, principalmente, da gestão (concepção e dinâmica) das relações sociais de produção, realização e distribuição, isto é, do campo da Administração Política.

Ao assumir que o conceito de Economia Política definido por Smith se aproxima à definição do conceito de Administração Política, os autores reconhecem que Walras contribuiu muito para a discussão sobre a cientificidade da Administração. Essa contribuição ganha relevância tanto no que se refere ao esforço intelectual do autor, em buscar demonstrar o caráter de ciência da economia (fundamentada basicamente nas ciências puras – matemática), como no que diz respeito ao debate que ainda não tem sido aprofundado, referente aos propósitos e finalidades sociais da ciência. O que nos leva a concordar com a posição teórico-metodológica posta pela Administração Política de que:

(...) qualquer campo do conhecimento possui três dimensões interligadas: a dimensão científica (positiva, centrada na verdade pura), a dimensão aplicada (normatização da aplicação dos novos conhecimentos) e a dimensão moral (avaliação do que está sendo aplicado dos recursos com vistas a garantir o bem-estar à humanidade) (SANTOS; RIBEIRO; CHAGAS, 2009, p. 924).

Em outras palavras, os autores defendem que todo e qualquer esforço intelectual só ganha sentido, revelado pelo significado da existência humana e social, se tiver essa abrangência compreensiva, isto é, se tiver uma dimensão de totalidade, noção encontrada na obra de Adam Smith e pouco percebida por Walras. Ao assumir o pressuposto mais ampliado de ciência, a Administração Política ganha um *status* de campo próprio do conhecimento. A comprovação dessa proposição epistemológica e metodológica da ciência administrativa se confirmaria, segundo os autores, pelas evidências apontadas pelos principais economistas políticos clássicos, especialmente, quando se toma como base as críticas de Walras a Smith, conforme apontam Santos, Ribeiro e Chagas (2009, p. 925), “aquilo que se atribui como não científico da economia, na verdade, está pertencendo a um novo campo do conhecimento, ao campo da Administração Política”.

Ao tomar o conceito de Economia Política de Smith, já citado anteriormente, como impróprio a um dado conceito de ciência pura, Walras (apud SANTOS; RIBEIRO; CHAGAS,

2009), colabora, portanto, para chamar atenção para um debate ainda não iniciado sobre a relação estreita entre os campos da Economia Política e da Administração Política no que se refere à reflexão científica e técnica sobre os meios para a provisão de uma dada materialidade social. Na visão de Santos, Ribeiro e Chagas (2009), se à Economia Política clássica cabia criar os meios de produção, realização e distribuição social, à Administração Política caberia administrar (gestar e gerenciar) essas possibilidades de provisão material. Isto é, caberia à administração conceber e fazer a “melhor gestão das possibilidades de produção, circulação e distribuição para elevar a materialidade [individual] e social” (SANTOS; RIBEIRO; CHAGAS, 2009, p. 925).

Se essa assertiva for reconhecida ou validada pela comunidade acadêmica, pode-se deduzir que os administradores políticos estão certos ao afirmarem que o esforço acadêmico dos economistas políticos para dar conta, ainda que parcialmente, do papel que caberia à Administração tem garantido um entendimento dos processos de trabalho que se estabelecem na relação transformadora entre homem e natureza, assim como as preocupações com uma melhor organização, racionalidade e produtividade do trabalho, ainda que seja uma compreensão limitada aos estudos microeconômicos.

Por sua vez, os autores ressaltam que parece que os estudos administrativos não têm privilegiado a dimensão política que cabe à gestão. Como já ressaltado anteriormente, isso se deve ao fato de que a origem e desenvolvimento das chamadas ciências administrativas (ou administração científica) estiveram sempre vinculados a preocupações relacionadas à organização, racionalidade e produtividade do trabalho, criando para dar conta desse compromisso novas técnicas e instrumentos de gerência ao ponto de parte dos estudos dessa área se aproximarem de uma produção conhecida como “autoajuda”, mas sem perder de vista a produtividade do processo produtivo e das relações de trabalho. Como ressaltam os já citados autores (2009, p. 926),

(...) a Administração nunca perdeu de vista a sua racionalidade instrumental no âmbito das organizações; particularmente, as voltadas para o mercado capitalista, desenvolvendo técnicas, cada vez mais, elaboradas para o aprisionamento e alienação do trabalhador aos requisitos do aumento da produtividade do seu trabalho e de fidelidade à organização ao seu patrão, em última instância.

Pelos argumentos até aqui expostos, entende-se que se a administração do processo de produção da riqueza social for considerada como um campo do conhecimento científico, então, Santos, Ribeiro e Chagas (2009), avaliam como imprescindível identificar os elementos

caracterizadores do método da chamada Administração Política, de modo que esta possa ser, de fato, utilizada pela academia e pelas organizações como referência para a produção de novos estudos no campo do pensamento e das práticas administrativas. Nesse sentido, os autores preocuparam-se em estruturar esse novo campo do conhecimento dotado, portanto, de finalidade e objetividade, a partir da definição de teorias, métodos, princípios e leis próprias para a construção e consolidação desse novo campo do conhecimento.

Ao assumir o desafio de construir um caminho alternativo de aproximação da *episteme* da Administração Política, os autores assumiram, pois, estar inaugurando um debate complexo e sujeito a críticas e contribuições por ainda ser um campo em construção. Como já foi discutido na seção anterior alguns atributos teórico-epistemológicos básicos do conceito de Administração Política, serão priorizados aqui apenas alguns aspectos centrais referentes aos princípios e leis gerais que fundamentam o campo e as dimensões abstrata (gestão) e aplicada (gerência). Cada uma dessas dimensões se manifesta em duas sub-dimensões, a saber:

(...) entender o significado do gestor e da gestão – que serão atos ou efeitos de “conceber”, de “gerar”, de “desenvolver-se” – enfim, trata-se da gestão das relações sociais de produção, realização e distribuição em qualquer contexto e momento histórico do processo civilizatório da humanidade: base política da dimensão abstrata da administração; e entender o que é *Gerenciar* e *Gerência* – trata-se do lugar onde se exerce ou executa as funções (os processos, a engenharia, enfim) das relações sociais de produção e distribuição, também, em qualquer contexto e momento histórico do processo civilizatório (SANTOS; RIBEIRO; CHAGAS, 2009, p. 928).

A partir dessa demarcação, os autores caracterizam uma clara distinção entre **gestão** (concepção) e **gerência** (execução) – sendo esta última considerada como a base profissional da Administração, denominada de Administração Profissional. Em síntese, pode-se afirmar que a Administração Política compreende tanto a dimensão teórica (responsável pelo pensar) como a dimensão aplicada (responsável pela execução).

Assim, ao tomar o âmbito da Gestão como objeto científico da administração, os autores ressaltam que é possível, pois, perceber e analisar diferentes contextos e momentos históricos que marcam um dado padrão administrativo dos diversos processos civilizatórios – podem ser citados como exemplo, a Administração Política do povo Inca, do feudalismo, do capitalismo, em todas as suas etapas, e de outras formações sociais. Já ao tomar como referência de análise a dimensão da gerência, ressaltam que é possível identificar a dimensão micro organizacional que reflete a “maneira/modo de fazer”, o “processo do fazer” de cada padrão/modo de Administração Política.

Ao assumir ser a gestão o objeto da Administração – e não a organização³ - faltava, pois, avançar na definição do método ou métodos que servissem ao propósito de conceber um padrão/modo de gestão das relações sociais de produção, realização e distribuição que possibilitasse o bem estar da humanidade. Os autores compreendem método como o caminho pelo qual se atinge um determinado objetivo para o alcance de um resultado determinado ou uma dada finalidade. Partem, portanto, do princípio de que qualquer método deriva de dois pressupostos básicos que são antecedentes e necessários para a sua distinção e compreensão:

Primeiro pressuposto: se compreendermos que o processo civilizatório do homem é no sentido de libertá-lo o mais cedo possível de obrigatoriedade de conquistar a materialidade; a finalidade do trabalho humano (...) o qual administra a construção das relações sociais de produção e de distribuição, deve estar sempre associada à libertação do homem, como indivíduo e ao seu bem-estar;

Segundo pressuposto - deriva do primeiro e se fundamenta no seguinte desígnio: se a finalidade do trabalho é propiciar a liberdade com o maior grau de bem-estar possível, temos que produzir uma filosofia da ciência orientada pela noção de totalidade, não cabendo mais ter o desenvolvimento do conhecimento (desenvolvimento das forças produtivas) orientado pela separação do que é um conhecimento puro (científico) daquele que é considerado um conhecimento aplicado (normativo e prescritivo) (SANTOS; RIBEIRO; CHAGAS, 2009, p. 931).

Assumindo como base esses pressupostos, os autores avançam na definição dos princípios ou leis gerais para impor um rigor científico à compreensão do processo de gestão das relações de produção, realização e distribuição, mediante o aprofundamento das bases dos seguintes princípios:

O primeiro princípio ou lei geral refere-se ao perfil histórico de desperdício que tem marcado os padrões de administração da humanidade: **Só construir algo novo, depois de desfrutar plenamente do que já existe.**

O segundo princípio ou lei geral [visa melhorar os resultados das ações administrativas]: **Para legitimar (integrar) o Projeto da Nação ou outro de qualquer organização/instituição torna-se necessário relativizar a hierarquia dos processos de construí-lo ou edificá-lo.**

O terceiro princípio ou lei geral diz respeito ao processo de governança do projeto e suas temporalidades: **Em vista do resultado determinado, a forma de gestão mais adequada de qualquer projeto (do indivíduo, da organização ou da nação) está condicionada à compreensão da sua temporalidade** (SANTOS; RIBEIRO; CHAGAS, 2009, p. 933-935).

³ Ver discussão feita por Reginaldo Souza Santos e Genauto França no capítulo 1 (parte I) e capítulo 3 (parte II). In; SANTOS, R.S.(org.) **Administração Política como Campo do Conhecimento**. Salvador, 2009.

Com base em uma leitura mais crítica acerca da evolução das metodologias que têm orientado as relações sociais de produção, reprodução e distribuição, desde a antiguidade até os dias atuais, como ênfase nas bases que fundamentam a ciência moderna, os teóricos da Administração Política ressaltam que a forma/estrutura final desse procedimento metodológico converge para a seguinte equação:

(...) **superação da instabilidade**; estabelecimento de **medidas de interesse coletivo** (o contrato social, geralmente arbitrado pelo Estado); **havendo estabilidade** nas regras estabelecidas, estariam criadas as condições para a **expansão da riqueza social** (medida pelos indicadores de investimento, emprego e renda); **se se alcançar a sustentabilidade** [em uma] trajetória de expansão, pode-se combinar com uma **política de desenvolvimento social** (distribuindo-se melhor os resultados do esforço do trabalho coletivo); **havendo sustentabilidade** nessa combinação da política de expansão de riqueza com distribuição, pode-se chegar a uma situação de **bem-estar social** e mantê-la (SANTOS; RIBEIRO; CHAGAS, 2009, p. 932).

Aqui os autores chamam a atenção para o fato de que o grande problema dessa metodologia hegemônica, de perceber e orientar as relações sociais que tem conduzido a civilização humana, é que “o objetivo da proposta, a finalidade que justifica o sentido da existência – o bem-estar –, é tratado como uma derivada, um resíduo”. (SANTOS; RIBEIRO; CHAGAS, 2009, p. 932).

Com base nos pressupostos, princípios e leis gerais apontados, Santos, Ribeiro e Chagas (2009), propõem uma nova metodologia (re)orientadora das relações sociais de produção, reprodução e distribuição que tem fundamentado o processo civilizatório até a atualidade. Com esse objetivo, sugerem uma inversão radical do método hegemônico (positivista), tomando como ponto de partida não mais a estabilidade das relações sociais de produção e reprodução, mas tomando a distribuição como pressuposto central, ainda que em padrões mínimos, com o objetivo de preservar a materialidade básica de todos para a garantia do bem-estar social. Assim, afirmam que

Para qualquer nível de renda (PQNR), devemos adotar uma política de distribuição / bem-estar. Depois desse procedimento, se verifica que se a renda social, depois de distribuída de acordo com critérios socialmente aceitos, não for suficiente para superar a materialidade e garantir certo nível de bem-estar, deve-se implantar uma política econômica de crescimento de modo a expandir a riqueza social para níveis humanitariamente requeridos (SANTOS; RIBEIRO; CHAGAS, 2009, p. 933).

Naturalmente essa proposta metodológica, ainda que seja compreensível e aceita pelos acadêmicos e profissionais mais críticos, impõe uma mudança radical no modo de conceber

(gestar) e executar (gerenciar) as políticas econômicas e sociais. Mas como ressaltado por Santos (2009), e por outros autores clássicos, a exemplo de Keynes⁴, o alcance desse desiderato exigirá a superação da cultura (valores morais) que tem impedido, historicamente, a transformação dos fundamentos que norteiam as relações sociais.

Apesar das manifestações em prol da redução das profundas desigualdades que tem predominado em nossas sociedades, assumir que as relações sociais deveriam se pautar por uma ação distributiva até alcançar a estabilidade socioeconômica, exige uma mudança drástica no modo de pensar a sociabilidade humana, especialmente nas sociedades capitalistas, para que esse movimento possa, de fato, contribuir para alterar a lógica e métodos racionais de Administração Política vigente. Para os autores com a sustentabilidade dessa combinação da política de expansão de riqueza com distribuição, pode-se alcançar e manter uma situação de bem-estar social (SANTOS; RIBEIRO; CHAGAS, 2009, p. 932).

Com base no arcabouço teórico-metodológico que fundamenta a Administração Política será feita uma reflexão sobre o conceito de Políticas Públicas que será incorporada à construção do instrumento para avaliar a capacidade de gestão da política de educação profissional.

2.1.3 (Re)Discutindo o Conceito de Políticas Públicas na Perspectiva da Teoria da Administração Política

Em diferentes contextos históricos, emergiram inúmeras definições sobre política pública. Souza (2006) aponta algumas delas, a exemplo da definição de Thomas Dye, em 1972, que definiu Política Pública como aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer, passaram a ser reconhecidas como universais. Outra definição mencionada por Souza (2006) é a de Willians Jenkins, de 1978, que avança um pouco a concepção anterior ao afirmar ser a Política Pública um conjunto de decisões tomadas por atores políticos ou um grupo de atores em relação a metas e recursos para se atingir uma determinada situação. A autora acrescenta outra visão a partir da leitura de Lynn, que ratifica, em 1980, a visão mais conservadora de Dye ao definir Política Pública como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Ainda segundo Souza (2006), na metade dos anos 80, James Anderson sustenta um argumento mais amplo ao defender ser a política pública resultado do

⁴ Ver o texto ""Economic possibilities for our grandchildren"", publicado por Keynes em 1930.

curso de uma ação proposta por um ator ou grupo de atores para solução de um problema ou uma questão de interesse, apontando, pois, que todos os problemas públicos ou sociais se tornam objeto de decisões governamentais, isto é, se tornam políticas públicas (SOUZA, 2006).

As definições trazidas por Souza (2006) demonstram a diversidade na conceituação de políticas públicas, a exemplo de Peters que definiu Política Pública, em 1986, como a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos. A autora aborda a perspectiva de Mead, em 1995, ao definir Política Pública como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas (SOUZA, 2006).

A partir da leitura de Souza (2006) foi possível constatar que a interpretação que mais se aproxima da teoria da administração política é a defendida por Harold Lasswell que sustenta que qualquer esforço analítico sobre políticas públicas implica em responder, antes de mais nada, às seguintes questões: quem ganha o quê? por quê ganha? e qual diferença faz ao ganhar? (SOUZA, 2006). Embora não exista uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública todas as conceituações parecem convergir para uma interpretação de que trata-se do ver e compreender o Estado em ação. Entretanto, Santos e colaboradores (2007) ressaltam que essa definição é insuficiente na medida que não reconhece ou não destaca o papel decisivo da relação complexa entre Estado-Sociedade.

Ao assumir os pressupostos teóricos e metodológicos da Administração Política percebe-se a necessidade de ressignificar o conceito de Políticas Públicas, visto que, esse novo conceito de ciência administrativa avança, na medida em que integra as dimensões do pensar e do agir administrativo como elementos indissociáveis de um mesmo processo. O que indica que qualquer esforço de conceituar política pública fora dessa relação complexa entre Estado-Sociedade não tem qualquer sustentação teórica, metodológica e empírica.

Nesse sentido, (SANTOS et al., 2007, p. 820), abrem espaço para colocar em discussão duas dimensões de análise que devem orientar a definição e compreensão do conceito de políticas públicas: uma que busca compreender “o sentido e a finalidade da política concebida e executada pelo Estado capitalista”; e outra que “investiga a sua natureza, se pública, estatal ou social (aqui entendida como ações lideradas por atores sociais)”. Desta forma os autores contribuem para construir bases conceituais e metodológicas que ajudam a entender um pouco melhor as razões dos sucessos ou fracassos das políticas ditas públicas, particularmente nos contextos dos países em desenvolvimento e/ou subdesenvolvidos.

Para responder à primeira indagação, os autores partem do seguinte pressuposto: a compreensão crítica de políticas públicas ou estatais passa por uma apreensão de que o(s) resultado(s) destas está(ão) associado(s) muito mais à forma de gestão e gerência das demandas sociais - Administração Política - do que à precisão do cálculo (metas) previamente estabelecido. (SANTOS et. al, 2007, p. 828)

Esse pressuposto ganha legitimidade quando se observa nas análises correntes feitas pelas ciências sociais, especialmente as vinculadas ao campo das ciências sociais aplicadas (mas notadamente da Economia e da Administração), que têm priorizado abordagens empíricas em detrimento de percepções mais abrangentes da realidade social. Segundo os autores tanto a academia, quanto os administradores (gestores e gerentes) como os políticos estão limitados a reproduzir um padrão ideológico de percepção da realidade que não se aproxima do contexto sócio-histórico. Essa constatação nos permite afirmar que trata-se de uma interpretação limitada da dinâmica que permeia as relações sociais contemporâneas.

Essa comprovação impulsiona a proposição, por parte dos autores, de uma nova metodologia com base na teoria da Administração Política comprometida em explicar a realidade, a partir de uma interpretação mais sistêmica. Ao defender um olhar mais preciso sobre os fenômenos sociais e, por consequência, a criação de novas abordagens teórico-metodológicas para os administradores, especialmente aqueles vinculados a administração da coisa pública, essa nova abordagem visa modificar a lógica limitada que impera ainda no campo da administração instrumental e ampliar, assim, a capacidade crítica dos gestores para transformar e melhorar a realidade organizacional e social.

A outra indagação perpassa pela dimensão pública das políticas estatais, o que implica discutir o caráter verdadeiramente público de tudo o que o Estado produz. Para os autores, devido à preservação da metodologia orientadora das ações públicas e privadas, fundamentadas na máxima de que é preciso “preservar as condições de estabilidade das relações sociais para depois distribuir”, tem sido conservado historicamente o sentido puro do que denominam de **políticas estatais** e não **políticas públicas** como tem sido compreendida pelo senso comum (SANTOS et al., 2007, p. 828).

Os autores alertam, pois que o conceito de políticas públicas tem sido utilizado, de forma ampliada, devido à expansão do papel e funções que o Estado passou a assumir sendo empregado, muitas vezes, em referência a todas ou a maioria das ações governamentais. Contudo, ao tomar para si grande parte das ações antes assumidas pelo mercado, o Estado amplia, proporcionalmente, o volume de recursos sob seu domínio, o que leva a uma

compreensão reduzida sobre o conceito de políticas públicas, ou seja, vista como ato de “(...) administrar os recursos públicos (oriundos da arrecadação, receitas provenientes de organizações e/ou serviços de utilidade pública (...) para fins de bem-estar do todo social)”, o Estado ganha estatura de líder do capital (privado e público), o que o coloca em um patamar de destaque na alocação desses recursos (SANTOS et al., 2007, p. 828).

Assim, ao assumir o papel de administrador universal dos recursos públicos sob sua tutela, o Estado passa a ser visto como produtor natural de políticas públicas – aqui entendidas como políticas voltadas para atender aos interesses coletivos. No entanto, entende-se que:

(...) o poder estatal advém da própria população, da sociedade civil, que, com suas relações de produção, financia o aparato estatal, colocando em suas mãos a responsabilidade pela provisão das necessidades coletivas e da mediação dos conflitos sociais. Por isso, no plano teórico, diz-se que as políticas do Estado provenientes, em primeira instância, da disposição e financiamento do povo são políticas públicas (Ibidem, p. 829).

Em uma perspectiva de análise conservadora, o Estado é o responsável pela concepção (gestão) e execução (gerência) de um dado padrão/modo de Administração Política que garanta a reprodução e sustentabilidade das relações sociais de produção, circulação e distribuição. A crítica feita por Santos e colaboradores (2007), em relação à utilização do conceito de políticas públicas, está basicamente relacionada ao fato que, de maneira geral:

(...) convencionou-se chamar as políticas desenvolvidas pelo Estado de políticas de natureza pública, sem que o “público” fosse analisado no seu aspecto mais sistêmico. Pois, todas as vezes que nos referimos à expressão “público” vem-nos à mente algo que seja de interesse e/ou de propriedade de toda sociedade, representando os anseios de todos de forma universal. Para isso ser real, teríamos que viver numa sociedade onde os princípios norteadores também fossem coletivos, e não a expressão dos interesses particulares de indivíduos ou grupos sociais. Isto é, a existência do “público” parte do pressuposto de que as vontades e ações individuais são convergentes com a necessidade coletiva, com as demandas universais do todo social — ainda que indivíduos ou grupos que não sejam beneficiários diretamente da política vislumbrem a integração dos resultados dessa ação com outras de seu interesse imediato ou mediato que lhes tragam benefícios diretos (Ibidem:829).

Tomando como referência a interpretação feita por Teixeira (2002, p. 2), os citados autores ampliam essa discussão, ao afirmar que:

“políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores da ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediação entre atores da sociedade e do Estado. São esses casos, de políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos, que orientam ações que normalmente

envolvem aplicações de recursos públicos (...). Devem ser consideradas também as não-ações, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos (Apud SANTOS et al., 2007, p. 830).

A partir dessa reflexão, Santos e colaboradores (2007), apontam questões relevantes que podem ajudar na compreensão crítica de conceitos mais amplos tanto acerca da natureza das ações do Estado como também da natureza das ações sociais, sejam estas feitas também por organizações privadas ou sociais:

(...) essa “mediação entre atores da sociedade e Estado” considera os interesses de quais classes sociais? O Estado que conhecemos representa os anseios da população ou, pelo menos, da sua maioria? Assim, o poder do Estado pode, então, ser considerado público? As sistematizações das políticas registradas em normas (documentos, leis) foram construídas coletivamente? (SANTOS; RIBEIRO, et al., 2007, p.830).

Para refletir sobre tais questionamentos os autores assumem uma análise crítica sobre a tríplice e complexa relação entre Estado-Sociedade-Mercado, fundamentada, pois, na divisão da sociedade em classes. Utilizando as categorias de análise de Marx, algumas classes detém o poder econômico e, por extensão, o poder político exercendo, por essa razão, o domínio sobre as demais. Assim, o sistema capitalista realiza-se sobre a premissa da exploração privada dos meios de produção, base que tem garantido, historicamente, a reprodução do modelo de acumulação privada de riqueza e renda.

Ao tomar como referência ideológica e teórico-metodológica os padrões que tem fundamentado e orientado a Administração Política do capitalismo, o passo seguinte é, portanto, situar a compreensão de políticas estatais e públicas dentro desse contexto. Nessa direção, os autores partem da seguinte premissa:

(...) se o Estado capitalista representa e assegura essa lógica de produção social, não expressa a maioria da população e, sim, o poder dos interesses da classe dominante. Logo, é um Estado de classe, que não pode, na prática, ser considerado um ente público, defensor dos interesses coletivos e segurador da igualdade social (SANTOS et al., 2007, p. 830-831).

Desse modo, é plausível concordar com os citados autores quando consideram que as normas ou leis do Estado são um braço do sistema capitalista, tendo em vista possuir como objetivo central assegurar que o processo de acumulação e reprodução das relações sociais seja preservado dentro de parâmetros considerados “normais” e “naturais”. O que implica afirmar que sua contestação assuma um caráter ilegal e ilegítimo, portanto, imoral, visto que

essas são normas legitimadas, difundidas e internalizadas pelas instituições sociais (privadas, estatais e sociais). Se a análise proposta pela Administração Política for validada, elaborar uma “política pública” nesse contexto significa, então, entender inicialmente **quem decide o quê? quando decide? com que consequências? e para quem são dirigidas?**

Para Teixeira (2002, p. 2), “essas definições relacionam-se com a natureza do regime político vigente [no qual a política estatal ou pública está inserida], observando, portanto, o grau de organização da sociedade civil e o perfil da cultura política.

A síntese dessa discussão caminha para uma importante reflexão e desmistificação do conceito predominante de políticas públicas, incorporado na literatura e difundido no âmbito da empiria, particularmente entre os gestores e servidores públicos e que tomam como referência uma dada conjuntura de governo, sociedade e/ou instituição. Nesse sentido, (SANTOS et al., 2007, p. 831) ressaltam a importância de tornar claro que nesse contexto:

(...) não falamos de políticas públicas, pois elas não são definidas pela coletividade, nem sempre estão voltadas para o bem comum e, normalmente, são realizadas para garantir a expansão capitalista ou amenizar os efeitos negativos da irracionalidade da acumulação privada - o que agrava a sua busca pela legitimidade no encaminhamento de ações que amenizem o grau de insatisfação social.

Poder-se-ia falar legitimamente em políticas públicas se o processo democrático fosse realmente radical, ou seja, se as massas fizessem parte do projeto coletivo de construção da sociedade, e não fossem apenas utilizadas funcionalmente para o processo de produção de riqueza e apropriação privada. Mas como a literatura já vem aprofundando, a democracia não é compatível com o capitalismo, ou seja, mais democracia significa menos arbítrio do capital.

Por outro lado, como os gastos estatais não são determinados simplesmente por “leis de mercado”, como ressaltaram vários autores a exemplo de Claus Offe, James O’Connor⁵, entre outros, a alocação de recursos públicos reflete os conflitos, implícitos e explícitos, que permeiam as relações de classes. Desta forma, as ações do Estado assumem um papel e função dupla, pois, ainda que privilegiem a acumulação lucrativa também precisam garantir um relativo e provisório consenso social, sustentado nos princípios e normas garantidos pela democracia representativa e/ou democracia participativa.

⁵ O’Connor (1977:19) afirma que o Estado capitalista desempenha duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: acumulação e legitimação. Ao reinterpretar essa afirmação, Santos et al. destacam que o Estado deve tentar manter ou criar as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital, enquanto também deve manter ou criar condições de harmonia social.

Nesse contexto, o Estado assume um papel fundamental para a Administração Política do capitalismo, pois, é por meio dessa instituição

(...) aparentemente aceita por todos”, que o sistema socioeconômico capitalista se preserva e reproduz. Desse modo, ressaltam que os gastos governamentais (ou gastos públicos) representam um decisivo estímulo a dinâmica do capital, uma vez que esse instrumento de gestão “funciona como a locomotiva, seja financiando a empresa privada (...) seja investindo diretamente na produção, seja com políticas sociais que garantam certo poder de compra para população (...)” (SANTOS et al. 2007, p. 832).

Essa interpretação permite inferir que a maioria das políticas do Estado refletem uma duplicidade, aparentemente contraditória, tendo em vista que mantém ao mesmo tempo “as condições para a expansão capitalista, seja através de políticas setoriais de estímulo à produção, seja trabalhando para a minimização dos efeitos da função de acumulação, investindo em políticas sociais”. (Ibidem).

A partir dessa compreensão e interpretação crítica das ações do Estado, pode-se caracterizar a natureza das políticas sociais como funcional ao desenvolvimento do sistema econômico, garantidoras, portanto, das bases legais e legítimas do funcionamento das relações sociais de produção, realização e distribuição; e atuando, de certa forma, como paliativo visto assumir o papel de refrear a ação inconveniente da população excluída, tendo em vista que os benefícios produzidos socialmente não são distribuídos de forma socialmente justa. Em síntese, o Estado tem atuado, conforme Santos e outros (2007, p. 832-833) “no sentido da funcionalização da pobreza, com suas políticas compensatórias e assistencialistas, e, por outro lado, servido de prestamista de última instância, pelo seu orçamento, para assegurar o processo de acumulação, sobretudo na esfera rentista (...)”⁶.

A reflexão feita neste capítulo sobre o conceito de políticas públicas, servirá de base para analisar na sequência algumas políticas públicas de educação superior e profissional no Brasil com especial ênfase nos modelos institucionais de modo a identificar a concepção do modelo/padrão de gestão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

⁶ Para aprofundar sobre o tema consultar: SANTOS, Reginaldo Souza et al. Compreendendo a natureza das políticas do Estado capitalista. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2007, vol.41, n.5, pp. 819-834.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: MODELOS INSTITUCIONAL E DE GESTÃO

Este capítulo visa analisar aspectos recentes das políticas públicas que alcançam a educação superior e o ensino profissional e tecnológico, no Brasil. Para cumprir esse objetivo far-se-á um recorte na identificação dos elementos relativos aos atos e fatos administrativos ressaltando a dimensão da gestão para reconhecer os aspectos referentes a dimensão institucional e os aspectos que conformam a capacidade de execução administrativa denominada de aspectos macro-organizacionais. Assim, esse capítulo ajudará a reconhecer as finalidades da política em análise, bem como sua organização administrativa, dando destaque à concepção de indicadores de avaliação da capacidade de gestão (qualidade qualitativa) do Instituto Federal de Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), campus Camaçari.

3.1 CARACTERIZANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: ASPECTOS SOBRE SEU MODELO ORGANIZATIVO E DE GESTÃO

É inegável que a educação superior exerce papel determinante para o desenvolvimento de um país, pois a formação de profissionais qualificados é pré-requisito fundamental para que uma nação supere o atraso econômico e social. Segundo Dourado (2011), a análise das políticas e gestão da educação superior envolve a ação política, orgânica ou não, de diferentes atores e contextos institucionais. Para o autor, essas políticas são influenciadas por marcos regulatórios complexos e, por vezes, contraditórios, fruto de orientações, compromissos e diferentes perspectivas que variam em escala local, regional, nacional e mundial.

Para uma análise mais próxima da realidade é importante compreender o nível de influência de organismos multilaterais, instituições nacionais e demais atores sociais - estudantes, professores, gestores, pesquisadores e até de movimentos sociais. Desta forma, a discussão sobre tais políticas não pode ser feita isoladamente, pois se articula a processos mais amplos do que aqueles vinculados à dinâmica intrainstitucional. Esse esforço analítico contextualizado não deve negligenciar, entretanto, a real importância das instituições e da regulação decorrentes de sua função social e relativas à sua organização, cultura e gestão.

Isto posto, é fundamental não perder de vista que o processo educativo e as políticas educacionais, como expressão da materialização da ação do Estado e governos, são mediadas pela dinâmica que conforma um contexto sociocultural mais amplo, bem como pelas

regulamentações e dinâmicas de financiamento da política que impactam os processos de organização e gestão da educação superior (DOURADO, 2011).

No Brasil, ainda que a Constituição Federal de 1988, mais precisamente no art. 6º, tenha assegurado "a educação como direito de todos e dever do Estado e da família", cuja competência pela execução é comum a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ressalta-se que as prescrições hegemônicas, com realce para a ação de organismos multilaterais, têm sido fortemente assimiladas e/ou naturalizadas na condução dessas políticas. Esse comprometimento acaba por distanciá-la do princípio que determina a sua oferta com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1996).

Grandes movimentos marcaram as transformações das políticas de educação superior no Brasil. Esse movimento tem início a partir de 1995, momento em que o governo nacional busca combater a dificuldade de acesso da população ao ensino universitário e decide adotar medidas liberais (neoliberais) através da ampliação (em muitos casos exagerada e sem planejamento) de vagas nas universidades privadas. Mas, a partir dos anos zero (2000), observa-se um esforço maior do governo em ampliar também vagas nas instituições federais. No entanto, um dos grandes problemas desse modelo de gestão foi enfatizar mudanças nas políticas de educação superior através da criação de um ambiente competitivo que deveria, em tese, ser regulado pelo próprio mercado – que deveria atuar como regulador para aumentar a qualidade do ensino e reduzir os valores das mensalidades.

Essa análise pode ser comprovada pelo aumento do número de matrículas nas instituições de educação superior (especialmente no ensino privado), chegando a triplicar, em alguns casos. Porém, esse aumento quantitativo não tem sido acompanhado da qualidade do ensino universitário no país, confirmado tanto através das inúmeras e frequentes denúncias de exploração mercantil do ensino, como também pela baixa qualidade das competências exigidas pelo próprio mercado.

Dourado (2011) reafirma, então, a importância de não se reduzir a análise sobre tais políticas à mera descrição dos processos de concepção e/ou de execução. Mas ressalta a importância de apreendê-las no contexto das relações sociais em que se forjam as condições para sua proposição e materialidade. Aqui pode-se reconhecer a convergência do referido autor com a teoria da Administração Política (SANTOS; RIBEIRO; CHAGAS, 2009) que propõe, pois, medir a qualidade da gestão de uma dada política tomando como base tanto a concepção como a execução (gerência). Nesse sentido, é necessário detectar os tipos de

regulação subentendida ao desempenho do processo de expansão do ensino superior que perpassa por entender os modos como são produzidas e aplicadas, bem como a forma como os atores interessados na política se apropriam delas e as transformam.

Com organização acadêmica variada, o Censo da Educação Superior (2011) afirma que os estabelecimentos que ofertam educação superior estão distribuídos da seguinte forma: 84,7% são faculdades, apenas 8% são universidades, 5,6% são centros universitários e somente 1,7% representam os institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFETs).

Nessa multiplicidade de instituições que conformam o sistema educacional superior nacional pode-se observar que, apesar do número reduzido, as universidades tem *status* diferenciado tanto pela importância e compromisso da função social que desenvolve, como também pela composição mais qualificada do corpo docente. Um terço, pelo menos, deve ter titulação acadêmica em nível de mestrado e doutorado e, ainda que um terço dos professores deve atuar em regime de tempo integral. Mas a categoria de universidade também se destaca por congregar ensino, pesquisa e extensão, o que a capacita para ofertar serviços comprometidos com a formação cidadã. Aqui cabe ressaltar que em função da própria estrutura organizacional e acadêmica, o ensino superior apresenta dinâmicas distintas na dimensão da gestão.

Segundo Catani, Dourado e Oliveira (2001, p.72), os gestores educacionais têm apontado a necessidade urgente de modernização do atual modelo institucional dando destaque para a criação e implantação de sistemas [efetivos] de informação visando integrar os instrumentos de planejamento e gestão. Os autores acrescentam, pois, a importância de aprimorar as atividades locais por favorecer o profissionalismo da gestão e o aperfeiçoamento da estrutura acadêmica e administrativa, tornando-as mais funcional. Segundo os autores,

(...) de algum modo, os compromissos dos diferentes segmentos acadêmicos organizados com a gestão democrática nas universidades públicas parecem ter se vinculado à formulação de um modo de produzir que fosse mais eficiente socialmente, mas que não eximia essas instituições de uma reorganização interna do trabalho acadêmico.

Para os supracitados autores, ainda persiste uma gestão universitária racional, técnica, orientada, sobretudo, para os princípios da eficiência e eficácia, aspectos mais próximos do modelo produtivista de mercado, que a teoria da administração política classifica como Administração Profissional (vinculada apenas aos aspectos da gerência). Criticam ainda o excesso burocrático, a fragmentação departamental, a inadequação ou inexistência de

mecanismos efetivos de participação nos órgãos colegiados, a carência de qualificação de pessoal, a ineficiência quanto a alocação dos recursos públicos, a avaliação deficiente que compromete a gestão universitária, entre outras evidências que justificam a urgência de se (re)pensar um novo modelo de gestão, ou seja, novo padrão de Administração Política para o sistema universitário brasileiro.

Trigueiro (1999) reforça essa análise crítica ao afirmar que o problema que afeta à universidade não está externo a ela, mas está em seu próprio interior manifesta na baixa qualidade da gestão e gerência educacional. Para o autor, as práticas obsoletas e a consequente complexidade em adequar-se a um novo contexto de relações sociais e econômicas complexas, agravadas por uma cultura organizacional conservadora que ainda permeia essas instituições, impedem que os serviços oferecidos alcancem um padrão satisfatório de qualidade.

Todos esses entraves apontam desafios à gestão da educação superior pública no Brasil, principalmente no que se refere ao papel social de produzir conhecimento visando a promoção do desenvolvimento com integração social. Para Santos (1999), a universidade, em especial a pública, defronta-se com a necessidade de romper com o atual modelo de gestão que a enrijece. O autor ressalta as dificuldades para a superação das condições de gestão ao destacar que o enfrentamento desse desafio requer transformações profundas e de caráter global (sistêmico), superando, assim, as ações fragmentadas.

3.1.1 Instituições Federais de Educação Superior

A variedade no modo de organização das instituições de ensino superior contribui para entender as dimensões e dinâmicas administrativas e organizativas, revelando, pois, que a criação e implantação tardia da universidade no Brasil responde, em parte, pelas dificuldades aqui ressaltadas. Estudos sobre a educação superior no país sinalizam que foi apenas por volta das décadas de 50 e 60 do século passado que foram modernizadas e criadas novas universidades públicas federais, conformando, desse modo, a federalização das Instituições Universitárias nacionais. Ainda no período militar as condições objetivas para a intensificação do ensino superior privado foram iniciados e institucionalizado os programas de pós-graduação nas universidades públicas, assim como a ampliação das políticas para a criação de novas universidades sob o regime fundacional no setor público federal (DOURADO, 2011).

Mas, é somente a partir da década de 90 do século XX que se consolida a lógica privatista da educação superior, por meio da intensificação e diversificação de instituições nesse nível de ensino. Essas transformações refletem, pois, um cenário marcado pelos novos princípios que orientaram a Reforma Liberal Estatal baseados na concepção de minimização do papel do Estado (DOURADO, 2011; SGUISSARDI, 2006). Como ressalta Didriksson (1993, p.23-24), “durante as últimas décadas há um reconhecimento explícito do caráter econômico da educação superior, em especial, por sua relação com a produção de conhecimentos vinculados a indústria e ao desenvolvimento”.

Nesse contexto, ainda que guiada por princípios progressistas, expressos tanto na Constituição Federal de 1988 quanto na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que garantem a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; coexistência de instituições públicas e privadas; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; gestão democrática e garantia do padrão de qualidade o sistema educacional superior não rompeu a forte vinculação com a formação para o mercado de trabalho se distanciando, desse modo, dos princípios democráticos.

Tais diretrizes não tem garantido a consumação de princípios básicos como a implantação do princípio da autonomia nas universidades que esbarra em limites de toda ordem conferindo às universidades diferentes estágios na efetivação dessa garantia constitucional. A autonomia da gestão, especialmente a financeira, não é uma realidade nas universidades brasileiras que convivem com limitações de ordem orçamentárias, financeiras e políticas que dificultam a execução plena de tal garantia.

Assim, os princípios tornam-se de difícil execução em sociedades capitalistas (em especial em países de desenvolvimento retardatário, como o Brasil) e contribuem para ampliar a distância entre concepção e execução da gestão das políticas públicas de educação superior. Favorecendo uma expansão mais próxima do princípio da competitividade que tem sido intensificada pelas demandas do mercado de trabalho, em oposição, portanto, a uma perspectiva de educação libertadora.

Desde os anos 2000 está em curso a liberalização do comércio dos serviços de educação. Segundo a Organização Mundial do Comércio (OMC), a educação é um serviço com potencialidades mercantis quase infinitas. A transnacionalização neoliberal da educação e por consequência da universidade ocorre sob a égide da OMC no âmbito do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) que tem por objetivo promover a liberalização do

comércio de serviços através da eliminação, progressiva e sistemática, das barreiras comerciais. Os defensores veem no Acordo a oportunidade para ampliar a oferta e os modos de transmissão de educação visando mais lucro e maior acesso à universidade.

Para o sociólogo português, Boaventura de Sousa Santos (2005), as consequências deste processo são evidentes: a educação corre o risco de deixar de ser um direito de cidadania e passar a ser um bem de produção e de consumo. E, assim, subordinada à lógica do mercado, ela potencializará todas as exclusões que o mercado produz. Assim, não basta apenas ser cidadão é necessário dispor dos meios para ter acesso a esse mercado. Fica notória a reversão de toda uma conquista secular do direito à educação e, também, do seu instrumento privilegiado de acesso a esse direito, a escola pública. Ao analisar as políticas de privatização da educação, de ataque e de degradação da escola pública, infere-se que os processos vigentes preparam o terreno para esta grande mercantilização dos serviços de educação.

Tal paradoxo reforça a educação superior privada tendo em vista a ampliação lógica da competitividade tornando, assim, à educação um produto no qual o diploma transforma-se em chancela para a ascensão social. A popularização dos "*shopping centers*" da educação favorece uma formação aligeirada, sem garantia do padrão de qualidade, sobretudo nas instituições de ensino superior privadas que não demonstram compromisso com as questões sociais e com uma formação cultural, crítica e reflexiva.

Em um contexto no qual a educação superior desempenha papel estratégico em função da sua finalidade de gerar conhecimentos e práticas para encaminhar resoluções para os grandes desafios mundiais, nacionais e locais – a exemplo da promoção da equidade e justiça social, da oferta de habitação, de saúde pública, de atenção às mudanças climáticas, de educação, de redução das desigualdades sociais e da concentração de renda, da garantia de segurança pública, entre outras políticas sociais estruturantes –, é essencial que o Estado assuma a responsabilidade na concepção, execução e regulação dessa política, de forma a não torná-la objetos de uso e consumo, exclusivo, do livre mercado.

Para uma mudança dessa natureza compreende-se que é necessário, em primeiro lugar, pensar a expansão, o número de universidades e/ou de matrículas para garantir um acesso progressivo ao ensino superior. Em segundo, é fundamental ressignificar a função social da universidade como instituição responsável pela democratização e formação de uma cidadania ativa o que implica a concepção e gestão de uma educação superior de qualidade.

É inconcebível em uma sociedade com tantos desafios sociais pensar a expansão da educação superior apenas pelo viés "quantitativo", expresso na ampliação de vagas. Entende-

se que é exatamente a qualidade dos conhecimentos e práticas tecnológicas que poderão produzir um padrão de desenvolvimento sustentável que integre, efetivamente, a distribuição como instrumento garantidor da inclusão social e também da inovação tecnológica; o que poderá gerar o conseqüente aumento da produtividade e competitividade. Para isso, é preciso fortalecer a educação superior como atividade que integra e articula a formação do "pensar" e do "agir", superando, desse modo, uma formação que preserva a histórica dicotomia entre trabalho "braçal" e "intelectual" – base ideológica da preservação da exclusão –, referência para a atual concepção de educação limitada aos imperativos do mercado.

Entende-se que alterar esse quadro não é tarefa fácil, pois, requer ajustes entre a concepção de um modelo de gestão das políticas e sua capacidade de execução, ou seja, exige alterações no modo de conceber a gestão das instituições superiores e a ressignificação dos aspectos que constituem-se como pontos de estrangulamento e dificultam a garantia do padrão de qualidade dos serviços e bens públicos. Um exemplo dessa situação é a já citada elevação da mercantilização da educação superior, a dicotomia entre os interesses públicos e privados e o descompasso entre o pensar (concepção da gestão) e o agir (execução da gerência).

Um dos desafios é garantir no atual Estado liberal, no qual predominam os princípios da liberdade individual, da propriedade privada e da mercantilização os meios para que as instituições de ensino superior constituam-se em espaços privilegiados do conhecimento e transformação social, o que envolve a própria sustentabilidade dessas organizações.

Dessa forma reafirma-se a necessidade e importância das instituições de ensino superior potencializar a formação de cidadãos críticos capazes, portanto, de compreender a realidade na qual atua e de assumir compromissos com as transformações para uma sociedade mais justa. Acredita-se que a ausência do Estado como ente garantidor de direitos sociais básicos contribui para o aumento das desigualdades, fato que exige das organizações educacionais maior investimento e compromisso para transformar o atual modelo/forma de gestão da administração pública brasileira, em especial das organizações universitárias, com vistas a contribuir para a redução das assimetrias sociais, culturais e econômicas.

Assim, a função social das instituições de educação superior perpassa por possibilitar a alteração do quadro de insatisfação social, político e econômico vigentes, sobretudo em relação a atuação excessiva das instâncias privadas nos serviços públicos de educação. Essa leitura crítica ressalta especialmente as impossibilidades do mercado assumir esse papel, tomando como base a tese insustentável, historicamente, de que a presença da “mão invisível do mercado” – ente abstrato defendido por Adam Smith em sua obra *Uma Investigação sobre*

a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações – seria capaz de assumir o papel de distribuir adequadamente a riqueza produzida pelo esforço social.

Nesse contexto o Estado assume essencialidade na concepção (gestão) e execução (gerência) das políticas governamentais, em especial das políticas educacionais. É urgente, portanto, que o Estado priorize investimentos em políticas públicas (no sentido do bem comum) de qualidade, com a integração dos aspectos políticos, técnicos e financeiros e não se limite a subsidiar grupos privados orientados para atender parcela reduzida da população (que denominam inclusive de clientela ao invés de cidadãos).

Se para a oferta do ensino superior privado o desafio é garantir a oferta de educação de qualidade, para o cenário da educação pública um dos grandes desafios atuais é reverter o quadro de indiferença com as demandas por uma formação universal de qualidade. Esses dois problemas inviabilizam que o país alcance níveis educacionais satisfatórios de modo a garantir padrões de desenvolvimento sustentáveis e bem estar social.

Se o país persistir na preservação de um modelo de gestão das políticas educacionais desarticuladas e desintegradas entre si, revelando, assim, um descompasso com as reais necessidades e interesses da sociedade, as chances de conseguir promover desenvolvimento sustentável com ênfase na inclusão social, estão reduzidas. Esse descompasso pode ser percebido claramente quando se observa uma multiplicidade de programas⁷ e ações que se desconhecem e na maioria da vezes se sobrepõem sem alcançar os propósitos.

Para desenvolver a capacidade de gestão das políticas públicas (governamentais ou sociais), tomando aqui como exemplo o caso das políticas de ensino superior, é essencial compreender que administrar é muito mais do que garantir a racionalidade dos processos de trabalho, com vistas a garantir apenas o aumento contínuo da produtividade dos negócios (privados e/ou públicos). Ao contrário, o ato de administrar envolve, acima de tudo, compromisso social e político de conceber um padrão de organização social que consolide, ideológica, científica e tecnicamente, um modo de estruturação que transforme, efetivamente, as relações sociais de produção, realização e distribuição.

⁷ Mulheres Mil (Formação profissional de mil mulheres desfavorecidas das regiões Nordeste e Norte); Escola de Gestores da Educação Básica (Programa de formação de gestores escolares); Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) - Para saber mais visitar o endereço eletrônico < <http://www.mec.gov.br/>>

A atividade gestorial assume, em diversas áreas da atividade humana, função muito importante. No âmbito da educação diversos estudos indicam uma correlação positiva entre o bom desempenho dos seus gestores e a qualidade da educação. Contudo, para garantir a efetividade da gestão educacional é essencial investir na formação/capacitação continuada de gestores visto que a atividade administrativa (gestorial e gerencial) é por natureza complexa e exige o desenvolvimento de competências técnicas, políticas e acadêmicas que ultrapassem o plano conceitual e avancem para o plano das práticas.

Assim, repensar a gestão na educação superior passa por articular aspectos próprios da ação de educar como: metodologia, avaliação, administração, financiamento, entre outras ações. De acordo com Trigueiro (1999) a gestão da educação superior no Brasil ainda ocorre de forma isolada, isto é, sem estabelecer conexões com outros níveis de ensino e/ou com outras políticas sociais. Há limitações na concepção e, sobretudo, na execução das políticas de ensino superior no país que impedem superar a dicotomia que separa teoria e prática, pensamento e ação como se fossem aspectos distintos de uma mesma prática social.

Nesse cenário, observa-se que os investimentos para instituir o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, não conseguiram igualar a oferta da educação superior em todo o país, preservando a supremacia das instituições na região sudeste, nem tampouco igualar o percentual de instituições públicas que permanecem muito aquém quando comparado com o de instituições privadas, conforme os dados apresentados pelo Censo da Educação Superior (2011),

Tabela 01 - Instituições de Educação Superior - Brasil

Brasil/Regiões Geográficas	Total Geral		Categoria Administrativa			
	Total	%	Pública	%	Privada	%
Brasil	2.365	100,0	284	12,0	2.081	88,0
Norte	152	100,0	27	17,8	125	82,2
Nordeste	432	100,0	63	14,6	369	85,4
Sudeste	1.157	100,0	134	11,6	1.023	88,4
Sul	389	100,0	42	10,8	347	89,2
Centro-Oeste	235	100,0	18	7,7	217	92,3

Fonte: MEC/Inep.

De acordo com Trigueiro (1999) ainda que tenham ocorrido investimentos para a criação de novas universidades, ampliação de campi nas universidades existentes, expansão da graduação com criação de novos cursos, ampliação das vagas noturnas, recuperação da estrutura física, mobilidade dos alunos, aumento do quadro de pessoal e do uso da capacidade instalada as ações empreendidas não foram suficientes para garantir uma transformação substancial nos indicadores de qualidade da educação superior pública no país.

O cenário atual reflete, segundo Trigueiro (1999), a precarização dos serviços públicos de educação nas instituições de ensino superior com a preservação de velhos problemas que não foram solucionados (como, por exemplo, a contratação em número suficiente de professores e técnicos administrativos, a recuperação da infraestrutura existente e sua plena utilização, entre outros) e novos foram acrescentados como, por exemplo, a construção de estruturas físicas que demandam custos de manutenção sem a devida utilização.

Um das metas mais ambiciosas do REUNI de aumentar a taxa de alunos concluintes em até alcançar 90% se revela muito improvável considerando a precarização do trabalho no serviço público, utilização excessiva de mão de obra terceirizada, em substituição a realização de concurso público; a insuficiência de financiamento, especialmente para o setor público; a carência de pesquisa científica e tecnológica; a escassez de qualificação dos profissionais docentes, entre outros, destacados no documento "Desafios e perspectivas da educação superior brasileira para a próxima década (2011-2020)" (BRASIL, 2012).

O REUNI nasceu como um plano de adesão voluntária e para aderir ao programa a instituição de ensino precisava elaborar um plano de metas indicando as ações a realizar. Em contrapartida, as Instituições Federais de Educação Superior receberam recursos financeiros adicionais do MEC condicionado ao cumprimento das metas acordadas. Assim, a adesão ao REUNI foi apresentado pelo governo às universidades públicas brasileiras como uma opção, um direito de escolha, supostamente garantindo sua autonomia já prevista na Constituição de 1988. Porém, as instituições que não aderiram não receberam novos recursos financeiros o que indica uma grande contradição da política de ampliação da educação superior pública, tendo em vista o descompromisso com a manutenção das condições dos cursos já existentes. Em resposta à forte pressão por parte do governo federal de não contemplar as instituições que não aderissem ao programa com novos recursos fez com que muitas universidades federais, mesmo desconfiando da proposta, aderissem com o objetivo exclusivo de conseguir recursos extraordinários com a esperança de poder melhorar a infraestrutura da instituição.

Contudo, essas melhorias não foram efetivadas, sobretudo, em função da desarticulação e das falhas no planejamento e avaliação do programa.

Os aspectos acima contribuíram para uma expansão desordenada das instituições de ensino superior federais, assim como permitiram a criação de cursos desarticulados dos valores e objetivos da própria universidade, sem compromisso com a qualidade da proposta pedagógica, revelando, assim, o resultado de uma política focalizada e produtivista. As políticas sociais devem harmonizar aspectos quantitativos e qualitativos com vistas a aperfeiçoar os princípios democráticos e não o inverso. O processo de consolidação do REUNI destoa desses valores e caracteriza-se como uma reforma imposta e condicionada que, de certo modo, acabou por descaracterizar a própria autonomia universitária, tendo em vista ter se caracterizado praticamente como uma imposição do governo federal.

Dias Sobrinho (2012) observa que uma educação democrática e universalizada requer muito mais do que o reconhecimento do direito ao direito, ou seja, reúne quantidade e qualidade como extensão material para todos. Nesse ponto, concorda-se com o autor que uma expansão desarticulada de um propósito mais amplo e integrado a outras ações acaba por não contribuir para superar os problemas históricos existentes no sistema educacional brasileiro, em todos os níveis e modalidades de ensino. Para o autor, é fundamental promover políticas de expansão, sem comprometer a trajetória da vida escolar do estudante, contando com os investimentos adequados, garantindo isonomia nas condições de acesso, oportunizando condições materiais para todos e priorizando uma formação para o exercício pleno da cidadania e não apenas voltada para atender as demandas do mercado de trabalho.

Assim, ainda que o REUNI tenha avançado no aspecto quantitativo, é preciso alinhar o número de vagas oferecidas com as demandas da população e com as potencialidades locais. Com uma gestão articulada da política é possível promover o desenvolvimento, para isso é essencial priorizar mecanismos de avaliação que qualifiquem as estruturas já existentes e recém criadas para o funcionamento, com qualidade, de sua plena capacidade o que inclui aproximar os conhecimentos produzidos na universidade às necessidades sociais.

Certamente, essa análise não está dissociada do fato de ser o Brasil um dos países com maior concentração de renda do mundo e de não ter avançado na distribuição dos frutos do progresso econômico. Segundo o Censo da Educação Superior (2011), de 2001 a 2010, o crescimento do acesso ao ensino superior no Brasil foi de 110,1%. Os dados mostram uma evolução importante em termos quantitativos, os aspectos qualitativos, referidos ao seu funcionamento é que ainda são deficientes. A existência de universidades públicas e gratuitas,

que selecionam seus alunos pelo mérito, é um aspecto positivo e democrático. Contudo, a chance de um estudante ser aprovado nos exames de seleção dos cursos de maior prestígio (como por exemplo alguns ligados a área de saúde, em especial medicina) das universidades públicas depende, primeiro, de que ele tenha conseguido terminar com sucesso o curso de segundo grau; e segundo, que ele tenha feito este curso em escolas de boa qualidade, que tendem a ser privadas e caras. Aqueles que não conquistam a vaga nas universidades públicas terminam por ingressar em instituições privadas, onde os cursos, em regra, têm um custo alto e a qualidade do ensino nem sempre é adequada.

Entende-se que no processo de formulação das políticas sociais estatais é preciso considerar as desigualdades estruturais presentes na sociedade, de modo a garantir a igualdade substantiva dos indivíduos que se apropriam de forma desigual dos recursos socialmente produzidos. No âmbito da educação tal medida torna-se ainda mais necessária, visto que, historicamente, a mobilidade social ascendente nas sociedades capitalistas tem forte relação com os níveis educacionais aos quais os indivíduos têm acesso.

Ações do governo federal como o Programa Universidade para Todos (Prouni), criado em 2004, pela Lei nº 11.096/2005, foram concebidas visando ampliar o acesso à educação superior, mas como já mencionado as deficiências na condução da gestão não têm permitido efetivar um padrão de qualidade. Assim, o programa tem suas ações focadas na concessão de bolsas de estudos, em instituições privadas de educação superior, sem um acompanhamento sistemático do processo de ensino e aprendizagem do aluno.

Para o governo federal, este programa é uma forma de popularizar o acesso, pois, apesar do crescimento contínuo do ensino superior ainda não se conseguiu democratizá-lo a ponto de desfazer o estigma de uma educação de elite. Para os críticos, o programa é uma oportunidade para o governo firmar parcerias e consolidar instituições de ensino privadas.

Por consequência, a "tentativa" de reparação social se apresenta mais como "máscara" para o direcionamento de recursos públicos para instituições de ensino superior privadas, através de bolsas de estudos e isenções de tributos, do que uma inclusão social efetiva. Para Cunha (2007, p.821), o REUNI está para o segmento federal do setor público assim como o Prouni está para o setor privado. Na visão do autor “ainda que o REUNI tenha recebido críticas variadas, sobretudo, por não considerar as particularidades das universidades federais, ele pode vir a impulsionar o crescimento do alunado do ensino superior”. Com base na afirmação do autor, entende-se que o governo coloca na iniciativa privada, de qualidade

duvidosa, a formação de um setor estratégico em matéria de geração de conhecimento, produtos e serviços.

Catani e Gilioli (2005, p.126) reforçam essa crítica ao afirmar que o Prouni “orienta-se pela concepção de assistência social, oferecendo benefícios e não direitos aos bolsistas”. Para garantir a efetividade do Prouni o governo federal tem ampliado a oferta de crédito educativo, através do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). O FIES criado em 2001 vem sofrendo modificações. A aprovação da Medida Provisória n. 588/12 (que se transformou na Lei n. 12.791/13) que abre créditos extraordinários no valor de R\$ 1,7 bilhão representa receita certa para grandes grupos que dominam o mercado de faculdades privadas e que representam um dos lobbies mais forte junto ao Congresso Nacional.

Para a sociedade, especialmente para os mais carentes de políticas públicas sociais efetivas, fica a sensação de que os investimentos na educação superior fortalecem a iniciativa privada e afasta as benesses públicas previstas no Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Isso, certamente fortalece o entendimento que aumentar o nível de investimento não garante a qualidade da educação para todos. Entende-se que a diferença é a qualidade do investimento, capacidade de gestão, não a quantidade.

Ademais, a destinação de recurso público para a iniciativa privada, de acordo com Sguissardi (2006), caracteriza-se como um desvio de propósito da oferta de ensino universal público. Tamanha a complexidade das políticas é importante que o processo de gestão seja constantemente reavaliado de forma que o aumento das matrículas reflita em uma educação superior de melhor qualidade.

A dificuldade de se reverter esse cenário, até então inerente a educação superior no país, coincide com a perspectiva sustentada por Santos (2002) quando afirma que as condições para fazer da educação um programa estruturador da política social no país, como um vetor do desenvolvimento e restaurador da dignidade humana, ficam agravadas na medida em que, historicamente, a nação apresenta um injusto esquema de distribuição de renda.

O referido autor sugere como estratégia prioritária criar uma estrutura administrativa condizente com as demandas atuais e sociais, isto é, um modelo/padrão de Administração Política preocupado em reverter o descaso atual com a educação pública, sobretudo, nos aspectos referentes à capacidade administrativa (gestão e gerência). É imperativo alterar a percepção de que muitas das políticas atuais em educação são criadas para não resolver os problemas, o que acaba por ampliar as desigualdades sociais, econômicas, políticas e educacionais, e tantos outros obstáculos à construção de uma sociedade mais justa e solidária.

A gestão do modelo/padrão de financiamento da educação brasileira constitui-se, portanto, em um ponto de estrangulamento para as políticas de educação, em especial, pela elevada ascensão da iniciativa privada "financiada" com recursos públicos. O censo da educação superior, publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 2011, afirma que das 2.365 instituições de educação superior consultadas 88,0% pertencem a iniciativa privada e apenas 12,0%, são públicas, apontando, pois, para a supremacia da educação privada e colocando o Brasil entre os países com maior participação privada no ensino superior no mundo.

As instituições privadas de ensino consolidaram-se no Brasil na década de 90, com financiamentos vantajosos oferecidos pelo Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (TRINDADE, 2003). Os recursos vinculados a juros mais baixos, isenções fiscais e previdenciárias, facilitaram, pois, a rápida expansão das instituições. Assim, como destacam Lobo e Silva Filho (2010), o ensino superior transforma-se em atividade lucrativa para grandes redes e revelam oportunidades de muitos ganhos com o aumento do número de alunos seduzidos pelos preços baixos das mensalidades, a oferta de material didático de graça, uma localização adequada e investimentos agressivos em marketing.

Nesse contexto, a concorrência é maximizada e as organizações implementam estratégias diferenciadas e, até mesmos discutíveis, com o objetivo de captar alunos, com cursos cuja estruturação para uma oferta mais barata, na maior parte disponibilizam cursos noturnos, com número reduzido de professores devidamente qualificados, optando pela modalidade de contratação precária, em tempo parcial, as instituições privadas assumiram, com o aval do governo, um modelo de formação "aligeirada" e sem a devida qualidade.

Uma das alternativas para reverter esse panorama é recuperar a capacidade plena das universidades públicas em funcionamento (SANTOS, 2002), evitando sobrepor uma estrutura à outra, como vem sendo feito. Assim, a institucionalização de uma nova política só seria iniciada após determinar a demanda social insatisfeita e recuperar o que já existe em termos de capacidade produtiva de bens e serviços sociais. Santos (2002) chama a atenção para a importância de se ampliar a capacidade de gestão das organizações, maximizar os espaços e resultados e reduzir o custo público; em outras palavras, defende a concepção de um novo padrão de Administração Política comprometido, de fato, com os interesses públicos.

Assim, para atingir novos resultados a nova Administração Política precisa efetivar uma gestão democrática, com condições de igualdade, participação e diálogo entre todos os atores interessados. Assumir o compromisso por implantar os meios concretos para uma boa

gestão e gerência das políticas educacionais, com envolvimento organizacional e acadêmico nas decisões políticas é prioritário. A implantação de conselhos e órgãos colegiados, com espaços articulados de decisão e deliberação, permite, pois, uma administração mais comprometida com a qualidade dos serviços que oferecem.

Somente com uma educação superior pública de qualidade, é possível formar cidadãos-profissionais capazes de produzir e/ou consolidar níveis de desenvolvimento com distribuição social. Expandir os limites da democracia tomando como base soluções para uma educação, saúde, segurança, habitação, transportes, lazer, públicos de qualidade, é imprescindível e urgente. Para uma mudança dessa é fundamental que o governo e a sociedade estejam articulados para, assim, (re)definir os instrumentos que possam garantir que o futuro social e educacional esteja articulado a um projeto de sociedade mais amplo. É preciso, portanto, (re)desenhar o projeto de educação integrando a qualidade social como elemento balizador das mudanças necessárias para o alcance de transformações substanciais nas relações sociais de produção, realização e distribuição.

A trajetória e expansão da educação superior está permeada por desafios e contradições que ainda limitam e excluem parcela significativa da população brasileira, penalizando especialmente os jovens e aqueles que veem na educação uma possibilidade de mudar o rumo de suas histórias pessoais e profissionais. A expansão ocorrida nos últimos anos, sobretudo, com o fortalecimento do Prouni e ampliação do FIES, embora salutar, distancia-se de uma democratização pública, conforme garante a nossa constituição.

3.1.2 O Modelo de Avaliação no Contexto da Educação Superior Brasileira

A supremacia das políticas neoliberais da década de 1990 provocou forte impacto sobre a Educação, fazendo com que os agentes internacionais de suporte financeiro, precisamente o Banco Mundial elaborasse propostas englobando a avaliação do ensino como parte das estratégias essenciais para a cessão de aporte financeiro. Com o objetivo de reduzir os custos estatais, as universidades públicas precisavam ser mais autônomas e ajustar-se as forças do mercado, gerando informações e conhecimentos que garantissem a sobrevivência na competitiva sociedade global (SOBRINHO, 1996). A avaliação assume, nesse contexto, a função de medida e controle para responder às expectativas de eficiência e produtividade no Ensino Superior, massificado pela explosão das matrículas e obrigado a se tornar mais produtivo em situações de crescentes restrições orçamentárias.

Sobrinho (1996) ressalta as diretrizes recomendadas pelo Banco Mundial, em 1994, como condição para o financiamento e que impactaram no desenvolvimento das políticas de avaliação da Educação Superior

[...] incentivar a diversidade das instituições educacionais superiores e competitividade (não a solidariedade) entre elas; estimular a ampliação e a expansão de instituições privadas; levar as universidades públicas a produzirem cada vez mais sua sobrevivência pela venda de serviços e cobrança de taxas de alunos; e, vincular os financiamentos dos organismos oficiais a critérios de eficiência e produtividade em termos mercadológicos. (Sobrinho, 1996, p. 16)

Observa-se que, no Brasil, as diretrizes do Banco Mundial estão vinculadas a concepção do atual Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), criado por meio da Lei nº 10.861 de 14/04/2004, com o objetivo de ampliar a competitividade e estimular a ampliação dos serviços com foco nos aspectos quantitativos e mercadológicos. Assim, a política em curso está mais voltada para mensurar o número de salas de aula, bibliotecas, professores doutores, entre outros indicadores quantitativos, perdendo de vista a noção de avaliação integral que promove a qualidade. Percebe-se que, o grau de desempenho dos alunos é limitado a testes padronizados que pouco dizem sobre a qualidade social, técnica e pedagógica do ensino. Longe de uma análise global, política e democrática, o sistema de avaliação reforça a deficiência do sistema para uma avaliação qualificada.

No capitalismo, a adoção de instrumentos de avaliação está mais associada a metas socioeconômicas. No contexto brasileiro dois modelos de avaliação têm ganhado destaque: um de caráter externo e outro de caráter interno. O primeiro enfatiza a regulação, o controle e a hierarquização em busca de eficiência, produtividade e estabelecimento de *rankings* para efeitos de comparação institucional. O outro modelo adota a perspectiva da valorização dos problemas que acontecem no interior das instituições e o processo de autoavaliação, baseado nos princípios de participação e gestão democrática (CATANI; OLIVEIRA, 2002).

Contudo, ainda é necessário instituir um modelo de avaliação alternativo que considere todos os aspectos, interesses dos atores e espaços, envolvendo, assim, o desenvolvimento total da organização. Conforme aponta documento da Conferência Nacional de Educação (CONAE), (2010, p.56), cabe a educação superior

(...) aprimorar o processo avaliativo, tornando-o mais abrangente, de modo a promover o desenvolvimento institucional e a melhoria da qualidade da educação como lógica constitutiva do processo avaliativo emancipatório, considerando, efetivamente, a autonomia das instituições de educação superior, a

indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Além disso, faz-se necessária maior inter-relação das sistemáticas de avaliação da graduação e da pós-graduação, na constituição de um sistema de avaliação para a educação superior.

Na educação superior, os mecanismos de avaliação tem servido para responder as tendências e demandas internacionais, com predomínio da "regulação e hierarquização". Contudo, é improvável acompanhar as transformações da educação sem observância de práticas avaliativas mais consistentes e qualitativas, o que reforça o equívoco do SINAES.

Um das opções é alterar o percurso das avaliações até então produzidas, pois para avaliar uma política pública com indicadores qualitativos, é imprescindível que se reconheçam os vínculos existentes entre aquilo que foi pretendido e o que foi realmente executado, uma vez que, nem sempre a execução de uma determinada política educacional aponta para as concepções fixadas nos documentos norteadores (na concepção da gestão).

Tais alterações exigem mudanças no modelo rígido de gestão que caracteriza as políticas públicas de educação baseados ainda em instrumentos burocráticos e desarticulados de projeto de sociedade. Por isso, defende-se transformações profundas utilizando como caminho alternativo a proposta da teoria da Administração Política que sugere uma articulação capaz de encerrar a prática dominante de ações pulverizadas, focalizadas e, portanto, sem consistência para modificar a realidade da educação superior brasileira.

Entende-se que as políticas sociais educacionais para alcançar efetividade precisam ser construídas como direitos e em sintonia com as demandas sociais. Assumir esse princípio é mais importante que tornar os jovens mais competitivos para a inserção no mercado de trabalho, isto é, desenvolver uma política capaz de formar para a plena cidadania.

3.2 EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA: CONTRADIÇÕES ENTRE O DIREITO SOCIAL E A FORMAÇÃO PARA O MUNDO DO TRABALHO

O avanço da Educação Profissional e Tecnológica (EPT) no Brasil, assim como em outros países, sempre esteve atrelado ao modo de produção capitalista e às exigências do mercado globalizado. Em virtude disso, as mudanças recentes na legislação relacionam-se com as alterações estruturais que tem ocorrido no mundo do trabalho a partir de 1980, sobretudo, em virtude da intensificação e uso das tecnologias. Essas transformações, associadas aos processos produtivos, tem assumido papel determinante para vincular e reforçar características econômicas aos processos educativos.

A educação profissional regulamentada na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), Lei nº 9394/96, "integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia" (BRASIL, 1996). Segundo a LDB, a oferta da EPT ocorre como: 1) formação inicial e continuada de trabalhadores - inclusive integrada com a educação de jovens e adultos - somente para alunos que terminaram o ensino fundamental; 2) educação profissional de nível médio - para estudantes que completaram o ensino fundamental ou estejam cursando o ensino médio; e 3) educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação - voltada para estudantes que concluíram o ensino médio (BRASIL, 1996).

A integração entre os níveis e modalidades de ensino possibilita um processo de construção social que qualifica e prepara para além do mercado de trabalho. Como aponta Frigotto (2007), um dos equívocos das análises sobre o desempenho da educação no Brasil, em todos os seus níveis e modalidades, é tratá-la como um fim em si mesmo e não como parte constituinte de um projeto dirigido para superar os problemas sociais.

Um dos grandes desafios da política educacional brasileira é universalizar o acesso à educação sem privar a qualidade, tendo em vista que o atual padrão de gestão das relações sociais de produção, realização e distribuição, conforme ressalta SANTOS (2009), tem preservado e perpetuado interesses de poucos, através da negação reiterada do acesso da população mais pobre a uma educação básica de qualidade (FRIGOTTO, 2007).

A fragmentação entre a formação geral (básica) e a formação profissional e tecnológica, cristaliza, assim, os mecanismos tradicionais de exclusão. É paradoxal que alunos ingressem nos cursos técnicos sem competências fundamentais para o seu desenvolvimento profissional o que aponta o descaso com a educação básica de competência dos municípios.

O modelo desarticulado e tecnicista de EPT proposto pelo MEC/SETEC, enfrenta múltiplos obstáculos. Um deles é integrar a formação geral do indivíduo à formação específica, potencializando uma formação consistente. Parte dessas dificuldades pode ser atribuída à forma como a política vem sendo conduzida e avaliada. Os parâmetros para avaliar a Rede Federal de EPT, através do Acórdão 2.267/2005, foram instituídos pelo TCU depois de uma auditoria que teve o objetivo de avaliar aspectos operacionais e legais da política (BRASIL, 2012). O resultado da auditoria apontou diversas falhas na condução da política a exemplo da ausência de informações gerenciais relevantes que deveriam ser mantidas pelos IFETs e pelo MEC/ SETEC, atendimento insatisfatório das parcelas menos favorecidas da

população e irregularidades em convênios financiados com recursos do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), entre outras.

Segundo o manual para produção e análise de indicadores da rede federal de EPCT (BRASIL, 2012) os vícios operacionais e legais na execução da política impossibilitavam, segundo o TCU, o alcance das metas e finalidades do Programa. Tomando como base a teoria da administração política, pode-se afirmar que parte dos problemas identificados pelo Tribunal são do campo da gestão, ainda que sejam destacados como problemas gerenciais, tendo em vista serem questões que envolvem aspectos da concepção e execução da política. Para solucionar o problema a Rede Federal de educação precisou criar indicadores de gestão visando alcançar a sua finalidade e garantir uma educação pública de qualidade.

Para atender essa obrigatoriedade, foram criados 11 (onze) indicadores de gestão, a saber:

a) relação candidato/vaga; b) relação ingressos/aluno; c) relação concluintes/aluno; d) índice de eficiência acadêmica de concluintes; e) índice de retenção do fluxo escolar; f) relação de alunos/docente em tempo integral; g) índice de titulação do corpo docente; h) gastos correntes por aluno; i) percentual de gastos com pessoal; j) percentual de gastos com outros custeios; k) percentual de gastos com investimentos; e l) número de alunos matriculados classificados de acordo com a renda per capita familiar. (BRASIL, 2010)

Entretanto, esses indicadores mostraram-se insuficientes para solucionar os problemas detectados pelo Tribunal, tampouco, para garantir um padrão de excelência e qualidade tendo em vista que a própria concepção dos indicadores de avaliação está, ainda, bastante vinculada as demandas do mercado. Assim, o próprio mercado vai instituindo regras e criando mecanismos para driblar a ação estatal e afastar-se da função social da educação que é formar indivíduos conscientes e autônomos. Compreende-se, pois, que é um risco muito grande atribuir ao mercado a responsabilidade por definir as competências e habilidades profissionais dos trabalhadores. É fundamental, em qualquer sociedade democrática que o desenvolvimento dos serviços essenciais, como a educação, sejam regulados pelo Estado e articulados de modo que atendam as necessidades do mercado mas também da sociedade. Assim, cabe ao Estado, enquanto ente legitimado nas sociedades ocidentais capitalistas para defender os interesses gerais da sociedade, conceber e fiscalizar as políticas de educação.

A capacidade de gestão dos indicadores limita-se a metas e recursos financeiros, diferente da perspectiva adotada pela teoria da administração política ao defender que política

social deve promover melhor condição de vida para o cidadão, o que envolve aspectos subjetivos e não pode ser limitada apenas a quantidade.

Por essas razões, entende-se que as medidas adotadas - indicadores de gestão - não respondem às necessidades sociais, nem tampouco à magnitude da proposta de expansão da Rede Federal. Por isso, defende-se a criação de indicadores de qualidade que possibilitem verificar se há e qual o nível de conexão entre concepção e execução da política de educação profissional e tecnológica.

Com um modelo de avaliação articulado é possível alcançar melhores resultados como a integração da EPT aos diferentes níveis e modalidades de ensino e articular às dimensões concretas do mundo do trabalho, ciência e tecnologia às demandas sociais. Assim, é possível promover transformações na realidade social e educacional, contribuindo, com o fortalecimento do sistema educacional nacional que por estar desarticulado não tem garantido a superação do atraso que ainda alcança os níveis educacionais do país.

Os resultados da educação brasileira apresentados em avaliações de larga escala como a desenvolvida, em 2014, pelo Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) que coloca o Brasil na 38ª posição, em um total de 44 países, sinaliza para a situação delicada em que se encontra o país. Segundo a avaliação, apenas 2% dos alunos brasileiros conseguiram resolver problemas de matemática mais complexos. Além de habilidades cognitivas, o exame verifica aspectos não cognitivos como: autonomia, raciocínio crítico, liderança, facilidade de relacionamento e tolerância, entre outras.

Embora os sistemas de avaliação não retratem a totalidade dos espaços educativos e não devam ser usados como parâmetros absolutos para analisar as condições reais do trabalho educacional eles são importantes instrumentos para denunciar o grau de deficiência que acomete a educação no Brasil.

Outra análise semelhante pode ser feita a partir dos resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)⁸ e da Prova Brasil⁹, publicados em 2011, que sinalizam o baixo desempenho dos alunos quanto ao aprendizado de disciplinas básicas como

⁸ O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), tem por meta avaliar a população escolar brasileira por meio de uma amostra probabilística estratificada pelas unidades da federação e dependências administrativas.

⁹ A Prova Brasil é um exame nacional realizado a cada dois anos pelo Ministério da Educação para avaliar, nas áreas de língua portuguesa e matemática, o nível de conhecimento dos alunos das escolas públicas do 5ª e 9ª ano do ensino fundamental.

língua portuguesa e matemática. Os exames demonstram que os estudantes não conseguem avançar em níveis mais elevados de proficiência nas áreas avaliadas. Confirmando a visão de Frigotto (2007) de que uma educação básica de baixa qualidade, cuja competência é dos Estados e municípios com autonomia para elaborar seus Planos de Educação, transforma-se em uma educação profissional desqualificada.

Nesse contexto, os Institutos Federais tem o desafio promover mudanças que contribuam para reverter esse cenário debilitado da educação. Os Institutos defendem um modelo progressista de educação para transformar e enriquecer conhecimentos objetivos, modificar a vida social e atribuir maior sentido e alcance às experiências cotidianas. Com uma concepção ampla a política de EPT mostra-se inconsistente, sobretudo, por não estabelecer sintonia com um projeto de sociedade que pense um novo modelo social, econômico e político que transforme a realidade desigual predominante na sociedade brasileira.

Conforme aponta Frigotto (2007) ao citar Furtado (1982) é essencial "construir uma nação onde os seres humanos produzam dignamente a sua existência" e não " permanecer com um projeto de sociedade que aprofunda sua dependência e subordina-se aos interesses dos centros hegemônicos do capitalismo mundial" (FRIGOTTO, 2007, p.14). A educação enquanto direito social deve libertar o cidadão e não aprisioná-lo.

No entanto, o modelo pedagógico dos Institutos ainda está mais próximo da tendência tradicional, com cunho tecnicista, intensificando a formação na perspectiva da subordinação. Segundo Frigotto (2007), há um débito do Estado para com a educação profissional. Para o autor, essa dívida histórica se manifesta nos aspectos quanti e qualitativos e em suas conexões, esse déficit é resultado do tipo de estrutura social que foi se configurando historicamente em nossa sociedade, desde o período colonial, de base escravocrata, até a atualidade.

De forma semelhante, os preceitos neoliberais impedem uma gestão crítica da política, como aponta Frigotto (2007) no neoliberalismo o debate político e econômico é substituído pelo discurso técnico gerencial e pelo ideário de ajuste aos processos de descentralização, flexibilização e privatização.

A tendência neoliberal além de exercer grande influência nos serviços de educação, especialmente na modalidade profissional, insere a noção de competência e qualificação. Segundo Ferretti (1997, p.258), a noção de competência com sintonia na dimensão do capital visa ajustar o trabalho às novas formas de organização para agregar mais valor ao sistema

socioeconômico, de forma mais rápida. A competência expressa a "metamorfose do conceito de qualificação na sua conotação produtiva".

Com um contexto social, político e técnico desfavorável às instituições de ensino públicas não conseguem articular, entre si, os projetos educacionais, em todos os níveis e modalidades. Para a teoria da administração política o sucesso de uma política depende, entre outras, do seu nível de articulação a um projeto de nação. Instituir um projeto de nação requer a definição de um modelo de Administração Política (modelo de gestão) que assegure as necessidades e interesses sociais. Em um cenário ideal de gestão as relações sociais de produção, realização e distribuição, a educação tem mecanismos para consolidar uma formação emancipadora e potencializar mudanças na vida de todos os cidadãos.

Um "projeto de nação" é condição essencial à efetivação de mudanças sociais (SANTOS, 1993; RIBEIRO, 2004), sobretudo por pensar em soluções articuladas. Segundo os autores, para conceber um novo padrão de administração política, é preciso romper com a lógica de ajuste das políticas públicas às novas demandas do mundo do trabalho.

A construção de um projeto dessa natureza requer, por sua vez, investimentos articulados e integrados em todos os níveis educacionais (educação básica, ensino médio, profissional, superior e pós-graduação) como também impõe investir em políticas de ciência e tecnologia, de emprego e renda, de saúde, de segurança, de mobilidade urbana, de cultura, entre outras, como condição necessária à efetiva universalização dos direitos assegurados por lei à população.

No Brasil, ainda há dificuldades quanto a articulação de políticas que pertencem a segmentos variados do governo (como educação, saúde, trabalho e emprego, entre outros), de modo a promover ações conjuntas bem como executar o que determina as legislações, seja por questões operacionais ou políticas, ou por inexistência de mecanismos de avaliação e acompanhamento das políticas. Aspectos também observados na educação superior, ainda que a LDB tenha fixado o contrário.

Percebe-se que as maiores dificuldades não estão localizadas na concepção da política, em regra, o problema reside na capacidade de execução da gestão. Por isso, mais urgente que criar novas diretrizes legais é investir em um padrão de Administração Política coerente e aderente às reais necessidades e prioridades da sociedade brasileira, de modo a garantir a execução integral, assim como o monitoramento e avaliação da política.

Entende-se que uma transformação empírica e prática favorecerá a autonomia das instituições de ensino, oportunizando uma educação profissional como direito social, uma vez

que ainda predomina o *status* estratégico voltado, predominantemente, para os interesses econômicos, fruto da trajetória histórica de qualificar ou requalificar profissionais e habilitar especialistas para atender as demandas exclusivas do mercado de trabalho.

Percebe-se que no modelo vigente de educação profissional tem prevalecido a concepção utilitária, na qual os indivíduos são integrados como força de trabalho eficiente aos setores produtivos. Isso afasta a formação profissional de uma formação humana, avançando em aspectos técnico-práticos e limitando a formação cidadã.

Compreende-se, pois, que a formação tecnológica, em uma dimensão integral e crítica, pressupõe o domínio de conhecimentos, habilidades e atitudes que promovam o desenvolvimento de competências acadêmicas, técnicas e políticas, de modo a garantir ao indivíduo se reconhecer e se assumir como ser humano e, sobretudo, como cidadão autônomo, capaz de promover mudanças individuais e sociais. Saberes dessa natureza possibilitam aos estudantes desenvolver qualidades como: respeito às diferenças, solidariedade, compromisso social, entre outras. É importante entender que cabe às instituições, enquanto espaços formais de conhecimento, fomentar uma transformação crítica e ampliar o protagonismo social.

O cenário aponta para dificuldades na gestão da educação, os problemas parecem insolúveis não por ausência de leis, mas pela impossibilidade de executá-las e ajustá-las as demandas sociais. Assim, a educação "cai nas armadilhas burocráticas" e se fecha nos ditames do mercado. Com uma concepção ajustada à realidade econômica internacional que emerge a partir dos anos 1980 do século XX, a educação subordina-se a modelos que visam “preparar o cidadão para o trabalho com competências mais abrangentes e mais alinhadas as demandas de um mercado em constante mudança” (BRASIL, 1999).

Como ressalta Santos (2007), não é suficiente a construção de novas escolas, é preciso que essa organização atenda às reais necessidades da comunidade, o que pressupõe uma gestão democrática e comprometida com a transformação e melhoria dos processos de ensino (avaliação), com participação de gestores, professores e técnico-administrativos. A expansão precisa estar imbuída de significado e comprometida em criar melhores oportunidades para uma inserção produtiva mas também política, cultural e social.

Tomando por base a análise das mudanças socioeconômicas e políticas que fundamentam o contexto atual e o aparato legal que regula as políticas de educação profissional e tecnológica, infere-se que, caso permaneçam sendo executadas da forma atual, não apresentam condições para superar os obstáculos que há muito tem impedindo de alcançar uma educação de qualidade e libertadora (SANTOS; RIBEIRO, 2004).

É primordial adotar medidas específicas e urgentes que transformem a educação profissional em espaço concreto para potencializar o enfrentamento da lógica socioeconômica e política que tem preservado e fomentado as desigualdades sociais no país. Para Santos e Ribeiro, (2004) quanto maior for o nível de desigualdades sociais de um país, maior será o reflexo dessa assimetria no sistema educacional. Quando dissociada de direito social a educação contribui para reforçar as dualidade que separam pobres e ricos, trabalhadores braçais e trabalhadores intelectuais fortalecendo a segregação e criando estruturas organizacionais e sociais de dominadores e dominados.

3.2.1 Políticas e Programas Governamentais para os Institutos Federais: uma análise da Concepção do Modelo de Gestão do IFBA campus Camaçari

A última parte desse capítulo será apresentada em um breve relato sobre a capacidade de gestão do (IFBA, campus Camaçari, realizado a partir da observação participante e apoiado na legislação, que cria os Institutos, visando identificar se há conexão entre a concepção e a execução local. As análises estão, portanto, permeadas por concepções do observador, uma vez que, não há neutralidade ao avaliar ou julgar a gestão de uma política.

O primeiro objetivo de acordo com a lei é ministrar educação profissional técnica de nível médio, preferencialmente na modalidade integrada, para aqueles que terminaram o ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos (BRASIL, 2008). No campus Camaçari o número de alunos matriculados predomina na modalidade integrada. São oferecidos os cursos de Técnico em Informática e Técnico em Eletrotécnica, no turno diurno na modalidade integrada¹⁰ e no turno noturno na modalidade subsequente¹¹.

Quanto a oferecer cursos de formação inicial e continuada, em todos os níveis de escolaridade nas áreas da educação profissional e tecnológica (BRASIL, 2008), não foi possível identificar ações sistematizadas para a realização desse objetivo. De igual modo, não foi observado ações regulares visando estimular a realização de pesquisas aplicadas, para o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas (BRASIL, 2008). A observação permitiu identificar algumas limitações na execução da gestão local que impede um olhar mais

¹⁰ **Cursos Integrados:** Para quem concluiu ou está concluindo o ensino fundamental e deseja cursar o ensino médio de forma integrada ao curso técnico

¹¹ **Cursos Subsequentes:** Para quem já concluiu o ensino médio e deseja fazer somente um curso técnico

ampliado para a promoção efetiva de ações que articule ensino, pesquisa e extensão. Na prática não foi possível perceber um movimento associado ao desenvolvimento de pesquisas.

No que tange ao desenvolvimento de atividades de extensão, de acordo com os princípios e finalidades da educação profissional e tecnológica, em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais, com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos (BRASIL, 2008). São poucas as ações nesse sentido e elas não atendem ao objetivo da política nem tampouco produzem os resultados previstos. Cabe ressaltar, ainda, que é contraditório que em uma instituição que tem por finalidade a oferta de educação profissional a interação com o mundo do trabalho e com os segmentos sociais não ocorra efetivamente, uma vez que essas organizações permitem ao aluno uma aprendizagem prática e social.

Com relação a fomentar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional (BRASIL, 2008), não foi observado ações que concretizem esse objetivo, a perspectiva do trabalho desenvolvido apoia-se em uma concepção mais tecnicista que na emancipação cidadã.

Nota-se que a política não foi pensada de modo articulado as potencialidades locais. Assim, uma das explicações para justificar a dificuldade dos alunos conseguirem estágios nas indústrias de Informática e Eletrotécnica pode estar relacionada a falta de demanda local por esses profissionais ou pela incapacidade do Instituto garantir uma formação sólida que possibilite ao aluno fácil acesso ao mercado de trabalho considerando o potencial industrial da cidade. Acrescenta-se que não foi possível identificar na análise dos documentos a sinalização de estudos ou pesquisas, antes da implantação, para avaliar a viabilidade dos cursos implantados.

Foi possível identificar que o IFBA campus Camaçari não dispõe efetivamente de parcerias com empresas locais que possam figurar como potenciais campos de estágio. Cabe ao aluno recorrer às empresas locais e conseguir uma vaga. Apesar do estágio ser uma etapa essencial e formal para a conclusão do curso cabe ao aluno encontrar o campo/espço/empresa para efetivar essa etapa e assim concluir o curso técnico.

Essa realidade aponta para a distância existente entre o Instituto e as empresas locais evidenciando um modelo de gestão desarticulado e mais preocupado com o aumento do número de matrículas sem garantir os padrões de qualidade exigidos para a promoção de um

padrão de desenvolvimento sustentável, comprometido com a inclusão dos jovens no mundo do trabalho.

O campus implantou, ainda, o curso de licenciatura em matemática para atender as metas determinadas pelo MEC, não foi possível identificar nos documentos analisados se houve pesquisa prévia à implantação do curso para saber se era de interesse da população local. Atualmente o curso conta com um índice elevado de evasão e é possível que não consiga formar a primeira turma, ainda em processo de formação e com menos de 10 alunos matriculados (frequentado).

Verifica-se que a expansão da Rede Federal e consequente interiorização não veio acompanhada das condições estruturais para garantir a qualidade dos serviços ofertados. No campus Camaçari o número de servidores públicos ainda é insuficiente para garantir a oferta dos serviços com qualidade, mesmo com a utilização de servidores terceirizados, faltam profissionais para serviços administrativos como biblioteca, protocolo, coordenação de registros escolares, serviços médico, psicológico e pedagógico. Esse cenário reflete a precarização que alcança boa parte dos serviços públicos no Brasil.

Cabe ressaltar, também as dificuldades externas que tem interferido nas atividades do campus, a exemplo da dificuldade de acesso de servidores, alunos e comunidade, que são obrigados a utilizar um precário serviço público de transporte local, visto que o campus foi construído em um lugar distante da sede. Outro fator que tem causado preocupação para os usuários e servidores é a questão da segurança pública nos arredores do campus com registros frequentes de assaltos, principalmente junto aos alunos.

A gestão local não tem realizado reuniões regulares com os servidores para discutir os processos de gestão. Apesar de haver previsões no calendário acadêmico nem sempre as reuniões acontecem conforme previsto. Na prática as reuniões com todos os servidores ocorrem, esporadicamente, para dar informes sobre obras e/ou manutenção (como construção de uma quadra, instalação de torneiras, entre outros problemas infraestruturais), afastando-se, desse modo, de aspectos vinculados a gestão e/ou da gerência ou quando há um grave problema e a comunidade é convocada. Em nenhum dos caso percebe-se que a gestão convoca as reuniões por valorizar construções coletivas ela surge mais com a função de informar que consultar.

Verifica-se que a distribuição das funções gratificadas (FG's), pela gestão, é desprovida de critérios claros e/ou discussão prévia com a comunidade interna. A definição de coordenações funciona como uma espécie de pagamento pelo apoio ao grupo gestor

chegando, em alguns casos, a um servidor ser coordenador dele mesmo. Práticas como essas além de reforçar a centralização da gestão e os mecanismos patrimonialistas afastam-se do princípio da moralidade da administração pública.

Esse quadro se contrapõe aos princípios da justiça com equidade e desenvolvimento social, conforme previsão da lei de criação dos IFETs (BRASIL, 2008). Apesar das novas formalidades legais que definem a nova institucionalidade, os Institutos Federais, na prática o processo de gestão aponta ainda profundas limitações para o alcance desse desiderato, explicitadas na inexistência de mecanismos para avaliar a capacidade de gestão local. As informações aqui descritas são fruto da percepção do pesquisador e constituem-se, portanto, em uma leitura crítica das práticas de gestão do IFBA campus Camaçari. Acredita-se, pois, que em um processo de gestão democrática é essencial repensar as práticas para garantir a melhoria e continuidade dos processos administrativos.

Neste contexto, recomenda-se para qualificar a gestão do campus Camaçari adotar medidas administrativas como: (a) reestruturar o organograma institucional; (b) modificar os fluxos de trabalho internos de modo a garantir um atendimento adequado nos três turnos; (c) instituir instâncias deliberativas atuantes; (d) investir em atividades de planejamento administrativo; (e) criar e implantar instrumentos de avaliação qualitativa; (f) melhorar o processo de gestão de pessoas (com agenda de reuniões regulares); (g) criar instrumentos efetivos de interação com a sociedade e com o mercado de trabalho; (h) publicizar as atividades da gestão; (i) promover mecanismos de inclusão social efetivos; e (j) investir em políticas de sustentabilidade articuladas à gestão e as demandas sociais.

Para gestar e gerenciar uma instituição de ensino verticalizada e multicampi, cuja principal missão é democratizar o acesso à educação pública gratuita e de qualidade, é necessário, acima de tudo, compreender, com clareza, qual a concepção que fundamenta o atual modelo de gestão das políticas educacionais. A compreensão do padrão administrativo possibilitará, então, ao gestor avançar no planejamento e execução dessas finalidades. Com base na observação participante acerca do padrão administrativo do campus Camaçari pode-se avançar em uma discussão mais específica sobre os aspectos que integram as bases para a construção de indicadores qualitativos de avaliação.

4 AVALIAÇÃO: DEFININDO UM CONCEITO GUIA DE GESTÃO PARA O DESENHO DO INSTRUMENTO

Este capítulo discute a importância da avaliação no ciclo das políticas públicas, ressalta seu caráter aplicado, assim como a necessidade de instituir mecanismos formais de avaliação e determinar o tempo e procedimentos adequados desde a concepção até a implantação da avaliação. As discussões aqui propostas terão por base a ressignificação do conceito de avaliação à luz da teoria da Administração Política e da ressignificação do conceito de políticas públicas. Na sequência serão apresentadas as bases teóricas para a construção dos indicadores de qualidade, subindicadores e níveis de qualidade para possibilitar a avaliação da capacidade de gestão do IFBA campus Camaçari

4.1 A RELEVÂNCIA DA AVALIAÇÃO NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Cavalcanti (2010), a avaliação é um instrumento imprescindível para conhecer a viabilidade de programas e projetos, bem como, para o redirecionamento de seus objetivos e/ou reformulação de suas propostas e atividades. Trata-se de importante mecanismo de gestão pois fornece informações mais confiáveis para orientar a tomada de decisão dos gestores, formuladores e implementadores de programas, políticas e projetos. Conforme destaca Rico (1998), a avaliação permite poupar a utilização desnecessária de recursos e eleva a credibilidade das ações públicas.

A discussão sobre avaliação perpassa, portanto, pela compreensão da concepção do *policy cycle* (ciclo de políticas), que envolve as fases de formulação, implementação e **avaliação**. Embora seja importante para o processo de construção metodológica separar esta etapa do processo de gestão não há como dissociar o processo avaliativo de todas as etapas que compõem uma política pública, a avaliação é parte essencial em todo processo administrativo, desde sua concepção até sua total institucionalização.

Para Arretche (2001), a principal característica da avaliação é seu caráter aplicado pois sem esta particularidade os avaliadores correm o risco de produzir trabalhos desprovidos de utilidade prática. Para que alcance a finalidade é preciso que o instrumento exerça uma relação estreita com a organização e que o seu resultado tenha aplicabilidade. É comum para algumas organizações instituírem processos de avaliação sem sentido, por formalidade, isso não permite o alcance principal do propósito que é identificar e medir a qualidade da

implantação de um processo. Ao se separar do seu sentido, da sua finalidade, a avaliação nada acrescenta para o processo de aprendizagem individual, profissional e organizacional.

Por outro lado, Cotta (2001) reconhece que o simples fato de realizar uma avaliação não significa, automaticamente, que as informações produzidas serão utilizadas. A atribuição de sentido, de finalidade é essencial no processo avaliativo, por isso, é necessário conhecer a concepção que fundamenta uma organização e/ou política, seus propósitos e desígnio e, a partir daí, construir instrumentos em conformidade com as informações levantadas.

Devido à importância que esse instrumento assume para a gestão, é necessário estabelecer procedimentos formais de pesquisa e emissão de juízo de valor com argumentos e justificativas plausíveis, oportunizando, assim, a discussão de resultados e reconstrução da realidade explorada conforme apontam Boullosa e Araújo (2009). Assim, é possível conceituá-la como uma atividade formal, pois, além de normas e procedimentos pré-estabelecidos a avaliação ultrapassa um simples julgamento ou opinião.

Conforme ressalta Arretche (2001), a avaliação se traduz em um poderoso instrumento para auxiliar a tomada de decisões, viabilizar o controle social sobre o gasto público e sobre as ações governamentais. Através da avaliação é possível compreender, portanto, as ações políticas do Estado, sua concepção, seu modo de implementação, sua capacidade de financiamento, a capacidade de gestão e gerência, assim como, reconhecer o nível de articulação e transformação que consegue alcançar. Nessa acepção, o julgamento das ações públicas e/ou estatais pode ser entendido como um forte instrumento de controle social.

Outra relevância da avaliação em políticas públicas incide justamente em oferecer subsídios para o processo de implantação, bem como para a análise dos resultados e impactos das ações desenvolvidas. Avaliar é, portanto, ter subsídios durante todo o processo de execução de uma política para alterar o rumo de uma ação. As atividades de gestão e gerência exigem, portanto, intervenção continuada visando alcançar os melhores resultados no processo de institucionalização de uma política pública.

Para Minayo (2007), a avaliação é um conjunto de atividades técnico-científicas ou técnico-operacionais que buscam atribuir valores como: eficiência, eficácia e efetividade aos processos de intervenção, implementação e resultados. Cotta (1998) ratifica essa compreensão ao afirmar que a atividade avaliativa permite verificar o mérito e o valor das ações, assim como promove melhorias no desempenho, auxilia os gestores na tomada de decisões e orienta a implantação de políticas, programas e/ou projetos .

Enfim, segundo Aguillar e Ander-Egg (1994), avaliar é uma pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar, de maneira válida e confiável, dados e informações suficientes e relevantes para apoiar o processo de tomada de decisões e produção de resultados. Ela permite verificar a extensão e o grau em que aconteceram os avanços, de forma que sirvam de base ou guia para tomar decisões racionais e equilibradas entre cursos de ação ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados.

Na perspectiva da teoria da Administração Política avaliação é um mecanismo que possibilita mensurar o nível de adequação entre a concepção e a execução de uma política, entre a gestão e a gerência. Caracteriza-se, assim, por ser instrumento fundamental para aprimorar a eficiência do gasto público, garantir a capacidade da gestão e efetividade das ações estatais com o propósito de estimular processos de aprendizagem e de inovação das práticas administrativas. Embora existam correntes que defendem o uso da avaliação pautado na realidade sem emitir um juízo de valor, devendo ser realizada pela pessoa que solicitou e não pelo avaliador, a maioria dos estudos apontam para avaliações reforçando a perspectiva de juízo de valor, conforme apontam Boullosa e Araújo (2009).

No entanto, a atividade avaliativa deve ser um exercício metodológico cuidadoso e preciso podendo utilizar procedimentos diversificados como entrevistas, reuniões, análise de documentos e observações, entre outras técnicas. Avaliar como atividade de gestão distingue-se, sobretudo, pelo fato de não ser uma ação isolada vinculada a um único pesquisador, pois para sua realização é necessário o envolvimento de avaliadores e avaliados, o que fomenta processos administrativos mais democráticos e, portanto, mais confiáveis. Para que sua aplicação alcance melhores resultados deve envolver, portanto, diálogo e clareza entre os envolvidos. Essa construção possibilita a aprendizagem prático-institucional e social proporcionando, assim, um repensar na concepção e/ou operacionalização do objeto avaliado (BOULLOSA e ARAÚJO, 2009).

Nessa mesma direção, Silva e Brandão (2003) acrescentam que o processo de avaliar é inerente a aprendizagem organizacional visto que possibilita espaços dialógicos e proporciona reflexões entre os atores envolvidos estimulando, portanto, a discutir práticas, construir opiniões e consensos. A avaliação estabelece, pois, forte impacto para as atividades de uma organização, uma vez que pode qualificar a sua atividade, favorecer um melhor clima organizacional e garantir tomada de decisões mais consistentes com relação aos caminhos a serem percorridos pela gestão e gerência.

Apesar da sua importância como instrumento de gestão, é essencial destacar que a avaliação não visa instituir verdades absolutas, mas fomentar um conhecimento e uma interpretação mais próxima da realidade (ALA-HARJA e HELGASON, 2000). Assim, não cabe a avaliação assumir o processo de tomada de decisão política, mas possibilitar que tais escolhas ou preferências sejam tomadas de maneira mais cuidadosa.

No Brasil, a avaliação de políticas públicas apresentou um *boom* na década de 80, impulsionada, sobretudo, pela transição democrática (MELO, 1999). A partir dos anos 90, em função de uma forte crise de governabilidade e credibilidade do Estado, o Brasil começa a incorporar na agenda de governo ações de monitoramento e avaliação para validar princípios gerenciais, "empreendedores" das ações do setor público, derivadas, pois, de uma concepção de administração pública gerencialista.

Com base nessa nova concepção, o progresso da administração pública deveria advir da capacidade do governo empreender, o que implicava, basicamente, o esforço de alocar melhor os recursos públicos, com vistas a garantir o equilíbrio fiscal. Tal concepção e prática foram responsáveis, portanto, por estimular ao máximo a competitividade nas atividades governamentais, em razão da transposição de modelos gerenciais inerentes ao setor empresarial para a gestão de bens públicos (BOULLOSA e ARAÚJO, 2009).

A partir desse momento, a administração pública brasileira começou a utilizar a avaliação como mecanismo estratégico por acreditar que a gestão poderia tomar decisões mais assertivas em prol do aumento da eficiência e eficácia, assim como, da redução de custos e alcance de melhores resultados. É, portanto, através dessa concepção empresarial e pragmática que o campo da avaliação de políticas e programas ganha destaque no Brasil.

Segundo Cotta (1998), outro fator que deve ser considerado na análise da introdução de instrumentos de avaliação de políticas públicas na administração pública brasileira, está relacionado também as exigências advindas de ambientes democráticos onde cresce a demanda da sociedade organizada por maior transparência na gestão dos recursos públicos.

Apesar do reconhecimento e utilização desse instrumento de gestão pública, a avaliação ainda não foi incorporada plenamente como ação natural, inerente aos atos administrativos. Muitas das avaliações até então realizadas pelo governo ocorrem em função de imposição legal e não por entender que esse é um processo essencial para melhorar a qualidade e gestão de uma ação pública. Como ressaltam Melo (1999), Santos, Ribeiro e Chagas (2009), o campo de análise sobre a avaliação de políticas públicas no Brasil ainda é bastante incipiente, padecendo, pois, de fundamentação teórico-metodológica que oriente uma

leitura crítica e contextualizada da realidade. Para Boullosa e Araújo (2009), é preciso consolidar uma cultura de avaliação na gestão pública brasileira como mecanismo político fundamental para o processo de aprendizagem e inovação das práticas administrativas.

A dimensão política da avaliação permite, pois, estabelecer uma interseção com a teoria da Administração Política visto que possibilita compreender melhor as implicações existentes quando o governo demanda e custeia, bem como quando limita um objeto a ser avaliado, utilizando para isso sua força com base nas relações de poder. É preciso, portanto, estar atento para perceber que em qualquer atividade avaliativa os aspectos políticos estão intrínsecos sendo difícil estabelecer, portanto, uma clara separação com os demais elementos que integram essa prática, a exemplo dos aspectos técnicos. (BOULLOSA e ARAÚJO, 2009).

Assim, ao buscar dar um sentido as práticas avaliativas é fundamental entender os fundamentos do processo político que permeiam as relações sociais de produção, realização e distribuição. Desta forma, avaliar implica responder a seguinte questão: “por quê avaliar?” Responder a esse questionamento implica, pois, reconhecer como os atores interessados percebem a importância política e de sua participação. Esse envolvimento proporciona o desvelamento do contexto sociopolítico no qual o programa está inserido, bem como a função da avaliação dentro nesse processo (SILVA e BRANDÃO, 2003).

Segundo Cavalcanti (2010), a avaliação exerce funções distintas. A avaliação formativa aplicada durante a implantação das políticas está voltada para a análise e produção de informação durante todas as etapas do processo administrativo. A avaliação somativa é realizada quando o programa está sendo implementado há algum tempo ou após a sua implantação para verificar, assim, sua efetividade (BOULLOSA e ARAÚJO, 2009).

Quanto à procedência, as avaliações classificam-se em externas, internas, mistas e participativas. Quando a própria unidade gestora realiza a investigação afirma-se que é possível minimizar o nível de conflito e aumentar, assim a quantidade de informações relevantes disponíveis. Em contrapartida, pode-se perder muito em termos de objetividade. Por outro lado, quando se recorre a profissionais não vinculados à instituição executora há um ganho em termos de isenção, mas o acesso aos dados necessários à pesquisa se torna mais difícil. Para maximizar os benefícios da avaliação alguns autores sugerem o uso da avaliação mista, resultante, pois, da mescla dos tipos de avaliação interna e externa (COTTA, 1998).

As políticas sociais surge para resolver problemas ou demandas sociais, fazendo com que um tema integre a agenda política. Em seguida, há a delimitação do projeto, das principais estratégias, da cobertura, dos níveis de investimentos, da fonte de recursos, entre

outros. Após essas etapas, surge o momento de executar o que foi planejado. E, por fim, busca-se identificar os resultados e efeitos da política. Aqui cabe fazer uma distinção ressaltando que os resultados são aqueles obtidos a curto prazo, já os efeitos ou impactos são indiretos e acontecem a médio e longo prazo, correspondendo, assim, às profundas transformações observadas na vida social (BOULLOSA e ARAÚJO, 2009).

Outra classificação importante é quanto ao *timing* da avaliação, ou seja, o momento em que a avaliação é realizada. Conforme destaca Cavalcanti (2010), a avaliação do tipo *ex-ante* ocorre no começo do programa e tem por objetivo dar suporte à decisão de implementar ou não o programa, isto é, tem função diagnóstica o que facilita a alocação dos recursos disponíveis, de acordo com os objetivos estabelecidos. Durante a fase de implementação do programa ocorre a avaliação *in itinere*. Já a avaliação *ex-post* examina os resultados mais imediatos das políticas. Neste tipo de avaliação julga-se a continuidade ou não do programa em execução, possibilitando a manutenção da formulação original ou fazendo adaptações. Caso o programa já tenha sido finalizado, julga-se a pertinência do uso futuro da experiência, isto é, a possibilidade de implantar o mesmo tipo de programa ou não.

Cunha (2006) acrescenta que existe também a avaliação de processos e de impactos, ambas relacionadas ao tipo de problema ou pergunta que respondem. A avaliação de processo é realizada durante a implantação do programa e diz respeito à dimensão de gestão. É uma avaliação periódica que procura detectar as dificuldades que ocorrem durante o processo de execução para efetuar correções ou adequações. Serve, portanto, de suporte para melhorar a eficiência operativa. Já a avaliação de impactos ou de resultados é realizada após a implantação do programa e visa verificar em que medida foram alcançados seus objetivos e efeitos, bem como avaliar se ocorreram modificações na situação-problema que originou a formulação do programa ou política. Serve, então, de suporte para orientar decisões sobre a política, a exemplo da definição de continuidade ou reformulação das ações.

Para Cunha (2006) há necessidade de diferenciar avaliação de monitoramento. O monitoramento é uma atividade gerencial interna, realizado durante o período de execução, já a avaliação é mais ampla e pode ser realizada antes, durante ou mesmo algum tempo depois da implantação e tem como preocupação o modo, a medida e a razão dos benefícios obtidos.

Contudo, entende-se que monitoramento e avaliação são ações complementares, pois embora a segunda tenha por objetivo verificar se a concepção está sendo de fato institucionalizada e garantindo efetivamente as transformações prometidas, são as informações provenientes do monitoramento que subsidiam o julgamento a respeito da

eficiência, eficácia e efetividade da política pública. Para aperfeiçoar o *policy cycle* (ciclo de políticas) a avaliação deve ser uma atividade ininterrupta em todas as etapas, por ser um instrumento que possibilita o controle sobre as ações do Estado.

Segundo Secchi (2010), uma das dificuldades, dentro do processo de avaliação é o tempo de maturação de uma política pública. Em geral, os efeitos não são tangíveis nos primeiros anos de implantação porque exigem um tempo de ajustamento, de assimilação de seus propósitos e de mudança no comportamento dos atores afetados por ela.

Para Cavalcanti (2010), na prática, as avaliações não subsidiam o processo decisório porque seus resultados são inconclusivos, inoportunos e irrelevantes. Apesar de ser indiscutível a necessidade de avaliação no setor público brasileiro, essa prática ainda é muito incipiente, especialmente quando focaliza a avaliação de desempenho e de resultados de uma instituição pública ou de um programa governamental.

Cavalcanti (2010) entende que o principal motivo pelo qual a avaliação geralmente não atende às expectativas é a presunção de que as condições para o aproveitamento desse tipo de informação estão dadas. Para Cotta (2001) a avaliação é uma atividade que, por suas próprias características, exige que essas condições sejam intencionais e meticulosamente criadas, sob pena de comprometer todo o esforço despendido.

4.2 BASES PARA A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DE AVALIAÇÃO

Como discutido, anteriormente, a avaliação enquanto etapa do *policy cycle* é uma técnica que possibilita à gestão analisar e julgar todas as fases deste processo. Avaliar corresponde, portanto, ao conjunto de mecanismos, instrumentos, métodos empregados para mensurar a execução de uma política. Há consenso na literatura de que todo tipo de avaliação ou monitoramento baseia-se no exame de indicadores. A depender do tipo de intervenção, aspecto a ser considerado, metodologia utilizada e dos objetivos da avaliação, os indicadores servem a finalidades sociais, gerenciais, desempenho, qualidade, entre outras.

Minayo (2009) define os indicadores como sinalizadores da realidade, parâmetros quantitativos ou qualitativos que apontam se os objetivos de uma proposta estão sendo bem conduzidos ou já foram atingidos. Para a autora, trata-se de um instrumento de gestão pois permite monitorar as ações, alterá-las ou potencializar até alcançar os resultados pretendidos.

Utilizados em larga escala pelos estatísticos e matemáticos os indicadores vêm, ao longo dos anos, ganhando espaço na agenda política como forma de controle social. Segundo

Januzzi (2002), um indicador é uma medida, em geral, quantitativa dotada de significado social substantivo e usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato de interesse teórico e programático.

É um recurso metodológico empírico que possibilita informações sobre aspectos da realidade social e/ou sobre mudanças que estão se processando na mesma (JANUZZI, 2002). Eles constituem uma espécie de sinalizadores da realidade capazes de dar sentido a algum fenômeno. Caracterizam, portanto, atividades ou eventos atribuindo-lhes um valor. Podem apresentar dados sobre diversos níveis de informação: individuais, coletivos, políticos, econômicos, culturais, entre outros (MINAYO, 2009).

Para eleger indicadores deve-se ter uma concepção precisa das organizações e sistemas que se quer gerenciar ou transformar, fato este que pode apresentar diferentes níveis de facilidade ou complexidade. Existem vários tipos de indicadores, o que permite fazer adequações nos objetivos, nas metas e até na missão de uma organização, permitindo ao gestor ou avaliador acompanhar todo o processo administrativo (MINAYO, 2009).

Para isso, é essencial ter uma concepção clara sobre a organização que se deseja gerenciar e, assim, escolher bons indicadores. Logo, para o conhecimento e interpretação global de um fenômeno social ou organizacional é necessário um grau maior de complexidade que inclusive pressupõe a consideração do objeto avaliado em seus múltiplos aspectos. Ressalta-se que os indicadores não apontam de forma absoluta os resultados de uma ação, eles apenas assinalam tendências. Indicadores são instrumentos, não operam por si mesmos, apenas indicam caminhos, direções e rumos (MINAYO, 2009).

Segundo Minayo (2009), para ser útil e bom o indicador social precisa atender a algumas particularidades como: **temporalidade** o que significa que se atenha sempre à mesma especificação ou forma de medida, permitindo a comparabilidade; **regularidade**, isto é, que sejam realizados visando à formação de séries temporais e permitam visualizar as tendências dos dados em uma série histórica; que sejam pactuados por quem irá **utilizar** os dados, grupos ou instituições; **disponibilidade**, que estejam a disposição do público e de forma acessível, propiciando à opinião pública acompanhar o desempenho de instituições e de políticas públicas ou que recebam financiamento público (MINAYO, 2009). Esses são, portanto, aspectos fundamentais para determinar a qualidade de um indicador social.

Os indicadores sociais são utilizados para medir fenômenos sociais. São importantes ferramentas para embasar o planejamento de atividades e a (re)formulação de políticas

públicas nas diferentes esferas do governo. Além disso, torna possível o monitoramento das condições de vida da população pelo poder público e sociedade civil (JANUZZI, 2002)

Incorporar indicadores no processo de avaliação é uma estratégia para promover mudanças e aprendizagem ao contexto avaliado, pois trata-se de um recurso metodológico empírico que oferece dados e informações que representam uma fotografia da realidade social. Por meio da análise e comparação, os indicadores permitem revelar mudanças sociais e organizacionais úteis a execução das políticas.

Para Jannuzzi (2005), os indicadores sociais podem ser classificados de formas distintas. A área temática da realidade é um das formas mais comuns. No entanto, há indicadores de educação, saúde, segurança pública, desenvolvimento e tantos outros. Eles são **objetivos** quando se referem a situações concretas da realidade social e, em alguns casos, indiscutíveis como por exemplo: taxa de desemprego, taxa de evasão escolar; e **subjetivos** quando são construídos por meio da avaliação de indivíduos e especialistas, a partir de pesquisa da opinião pública ou grupos de debate como por exemplo, o nível de qualidade de vida ou percepção sobre os índices de educação (JANNUZZI, 2005).

Há ainda, segundo o autor, indicadores **quantitativos** e **qualitativos**. Os primeiros avaliam situações representadas através de valores absolutos, porcentagens, proporções; e os últimos são utilizados quando o objetivo é traduzir situações que envolvem grandeza, intensidade, estado, entre outras dimensões subjetivas, para verificar se um item está forte, fraco, satisfatório, insatisfatório, entre outros. Podem ser **tangíveis** quando mensuram aspectos observáveis como renda, nível de escolaridade dentre outros; e **intangíveis** quando avaliam elementos que não podem ser medidos diretamente como consciência social, autoestima e, entre outros, capacidade de gestão. (JANNUZZI, 2005).

Esses instrumentos podem ser diferenciados quanto ao desempenho de uma política é entre indicador-insumo, indicador-processo, indicador-resultado e indicador-impacto. Os indicadores de insumo referem-se à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos utilizados; os indicadores de processo mensuram o fluxo de atividades que acontecem diariamente; os indicadores de resultado são utilizados para verificar se os objetivos finais do programa foram alcançados; indicadores de impacto medem as mudanças, positivas ou não, que ocorreram com a implantação do programa (JANNUZZI, 2005).

Para avaliar uma política pública os indicadores de desempenho diferenciam-se conforme os critérios de eficiência (uso dos recursos e sua relação com o serviço), eficácia (grau de alcance das metas estabelecidas) e efetividade (efeitos em termos de bem estar

social). No contexto da educação profissional e tecnológica, foco desse estudo, refere-se, respectivamente, à qualidade dos processos educacionais; à qualidade somada a otimização dos recursos, envolvendo a articulação com outras políticas; e os resultados provocados na vida do trabalhador (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2003).

De acordo com Januzzi (2005), os indicadores carecem de atributos, ou seja, precisam de uma espécie de propriedades desejáveis, conforme demonstra o quadro abaixo:

Quadro 01 - Atributos de Indicadores

ATRIBUTOS	DESCRIÇÃO
Relevância para a agenda política	Pertinência da produção do indicador e o uso historicamente determinado
Confiabilidade da medida	Relaciona-se a qualidade do levantamento dos dados que são utilizados no computo do indicador
Sensibilidade às ações previstas	Capacidade em refletir mudanças significativas
Validade de representação do conceito	Deve expressar a proximidade entre o indicador e o indicado
Especificidade ao programa	Reflete as alterações relacionadas estritamente a uma dimensão social de interesse
Inteligibilidade	Garante a transparência e comunicabilidade no uso programático do indicador
Periodicidade na sua atualização	É a compatibilidade entre o tempo gasto para obtenção do indicador e a necessidade e usos que se faz dele

Fonte: Januzzi (2005)

Os indicadores sociais podem ser utilizados como instrumento de empoderamento social, de (re)direcionamento das atividades públicas do governo e, desta forma, estabelece parâmetros concretos para discutir natureza, conteúdo e prioridade das políticas públicas. Devem garantir participação e controle social; proporcionar a legitimidade e o compromisso entre os implementadores; e, por conseguinte, potencializar o êxito da política pública.

Estabelecer quais e quantos indicadores devem ser escolhidos, qual a melhor combinação entre eles e quais aspectos devem ser avaliados não é tarefa simples. Para Valarelli (2005) alguns aspectos devem ser considerados na construção de indicadores:

- Concepções, interesses e enfoques das organizações e atores envolvidos: um sistema de indicadores deve surgir de um processo de negociação entre todos os

sujeitos envolvidos. Em uma organização os gestores podem ter interesse de mensurar variáveis diferentes daquelas pensadas pelos profissionais.

- O contexto: cada programa deve possuir o seu próprio sistema de indicadores construído a partir da realidade vivenciada. Pode haver variáveis semelhantes em outros programas, mas os indicadores devem traduzir uma realidade específica. Características políticas, históricas, econômicas, culturais, sociais irão influenciar o uso ou não de determinados indicadores.
- O modo de gestão: a concepção da gestão determina quais e como os indicadores deverão ser estruturados. Se a gestão está voltada para a produção ou para o aprendizado, por exemplo, os indicadores revelarão essas tendências.
- Os recursos: os indicadores escolhidos devem estar compatíveis com os recursos humanos materiais e financeiros disponibilizados pelo projeto para que se torne viável a sua execução.

No contexto educacional, o uso de indicadores visa fomentar avaliações mais próximas da realidade, mais consistentes, críticas e contextualizadas, conforme defende a teoria da Administração Política. A incorporação desses instrumentos são imprescindíveis para ampliar a capacidade de gestão, pois possibilita identificar, com maior clareza, as tendências institucionais e os percursos mais indicados para atingir os melhores resultados e garantir a oferta dos serviços com qualidade.

5 PERCURSO METODOLÓGICO: CONSTRUÇÃO DO INSTRUMENTO

A princípio foi feita uma revisão de literatura da Teoria da Administração Política, para compreender e aprofundar sobre seus pressupostos e principais conceitos já que este foi o campo do conhecimento escolhido como base teórico-metodológica norteadora para a construção do instrumento de avaliação proposto.

Para a Administração Política o ato de administrar compreende duas dimensões articuladas e integradas entre si: a **dimensão da gestão**, definida como a concepção das formas de condução das relações sociais de produção, realização e distribuição – observadas em quaisquer níveis (individuais e/ou coletivos) e que denominam de objeto científico da Administração Política; e a **dimensão da gerência**, definida como a ação, o ato de fazer, a materialização daquilo que fora concebido no plano da gestão – conceituado como Administração Profissional. Essa teoria além de (re)significar o que se entende por problema de gestão e/ou de gerência, reconhece um **conceito guia de gestão** que possibilita avaliar capacidade de gestão e/ou de gerência.

Para desenvolver esse trabalho optou-se por explorar o campo da gestão, objeto da Administração Política e construir, com base nessa dimensão mais conceitual e subjetiva da administração um instrumento de avaliação para medir a capacidade de gestão do IFBA campus Camaçari. A teoria da Administração Política mostrou-se propícia para medir a qualidade da gestão de uma política pública educacional, uma vez que concebe a capacidade de gestão pela articulação entre o pensar (gestão) e a ação administrativa (gerência).

No desenvolvimento desse estudo houve maior dificuldade no desenho e aplicação de indicadores no campo da gestão em função da sua imaterialidade. O que implica afirmar que a correspondência com a dimensão da forma/modo/modelo torna a delimitação de indicadores de qualidade mais complexa. Apesar dessa dificuldade, definir formas para medir a capacidade de gestão de um serviço, processo ou organização é fundamental para o avanço da pesquisa científica dentro do campo das ciências administrativas.

Para o desenho do instrumento de avaliação foi utilizada a concepção da gestão da política de EPT expressa na Lei 11.892/2008, que cria os Institutos Federais, e os parâmetros nacionais para a Educação Profissional no Brasil expressos nas diretrizes do MEC/SETEC. Com esse esforço buscou-se uma aproximação dos principais aspectos que fundamentam as Políticas e Programas Governamentais para a EPT no Brasil assim como identificar a

capacidade de gestão o que inclui seus modelos organizacionais, modo de financiamento e mecanismos de avaliação.

A revisão da literatura incluiu a análise de teorias e metodologias sobre avaliação de políticas públicas. Nesse contexto, foi possível reconhecer que a EPT assume papel relevante enquanto direito social. Neste ponto, foram discutidos tipos de avaliação, *timing* da avaliação, função da avaliação, dentre outros.

Para a construção dos indicadores de qualidade foram integradas contribuições importantes, a exemplo do conceito de indicador, tipos de indicadores e, especialmente, de metodologias orientadoras para a construção de um indicador qualitativo.

Como base em Santos e Ribeiro (2013), acredita-se que qualquer esforço para avaliar políticas públicas exige, antes de mais nada,

(...) construir, sistematizar e analisar indicadores que [de fato] permitam avaliar e medir a natureza, conteúdo, dimensão e dinâmica da conjuntura dos fatos e atos administrativos para uma melhor compreensão do desempenho da gestão e da gerência das instituições – considerando os micros e macros processos –, de modo a possibilitar a realização de avaliação continuada das relações sociais de produção e distribuição, consolidando o conceito de Administração Política como categoria de análise central para o desenvolvimento de pesquisas.

Conforme aponta Minayo (2007), para construir indicadores de avaliação é necessário delimitar um referencial teórico que tenha afinidade com o tema, de forma que seja possível definir conceitos, hipóteses, teorias e metodologias. Para sistematizar os indicadores é necessária uma concepção clara do sistema ou organização que será o objeto da avaliação.

No caso da pesquisa aqui proposta, o instrumento de avaliação nasce, portanto, após se perceber a necessidade de se definir parâmetros para medir a capacidade de gestão e a qualidade dos serviços educacionais oferecidos pelo IFBA campus Camaçari. É preciso fomentar uma cultura de avaliação nas organizações de ensino e produzir informações relevantes que possibilitem inovações no campo da gestão e qualidade dos serviços.

Após o aprofundamento teórico dos campos do conhecimento que fundamentam este estudo, foi possível investir na construção de uma MATRIZ DE ANÁLISE - CAPACIDADE DE GESTÃO composta por: conceito, dimensão e categoria de análise, indicadores e sub-indicadores com seus respectivos níveis de qualidade.

A matriz de análise apresentada como resultado desse estudo visa orientar a construção do instrumento (apêndice A) proposto e que, se aprovado, deverá ser aplicado pela gestão do IFBA campus Camaçari, podendo ser adaptado para outras instituições de ensino

públicas ou privadas. Em conformidade com os pressupostos da Administração Política, a dimensão da gestão foi dividida em duas variáveis: a dimensão abstrata/intangível, denominada de **desenvolvimento institucional** que visa verificar, por meio de análise documental, em especial das diretrizes legais, a concepção teórica/ideológica que orienta a gestão do serviço da educação profissional; e a dimensão **dinâmica organizacional** que define os movimentos realizados para institucionalizar a concepção e alcançar as finalidades da política, mensurada através de análise documental, observação direta e entrevista estruturada.

Para dar corpo a essa matriz de análise os indicadores de qualidade foram pensados tomando por base aspectos que vão desde a concepção e qualidade, implantação, financiamento até a governança da política de Educação Profissional e Tecnológica. Para melhorar a compreensão alguns indicadores foram divididos em subindicadores.

Ainda como desdobramento para a utilização dos indicadores foi necessário definir três categorias de qualidade: Satisfatório, Intermediário e Insatisfatório. A incorporação desses níveis de qualidade justifica-se, nas palavras de Pedro Demo (1999), quando afirma ser inviável realizar uma avaliação sem estabelecer uma de escala de contraste. Para o autor não é possível afirmar que algo está mais acima ou mais abaixo, está melhor ou pior, está para mais ou para menos, sem uma escala que permita posicionar de algum modo essa avaliação.

A matriz de análise foi construída com observância dos elementos fundamentais para ampliar a capacidade de gestão e qualidade do serviços em educação. Retrata, pois, o percurso para institucionalizar a política e alcançar as metas, resultados, objetivos e finalidades.

As informações da matriz de análise foram transpostas e deram suporte a criação de um formulário específico (apêndice A) que deverá ser utilizado como guia no momento da aplicação do instrumento. É válido ressaltar que o instrumento foi criado em consonância com a Matriz de Análise que utilizou como fundamentação as diretrizes expressas para a política avaliada identificadas em documentos, legislações, portarias e diretrizes posteriores a 2008, ano em que os Institutos Federais foram criados.

Para facilitar a compreensão da articulação entre "Desenvolvimento Institucional" e Dinâmica Organizacional (macroprocessos), ver quadro abaixo onde estão detalhados os instrumentos utilizados para a condução do trabalho.

Quadro 02 - Instrumentos de Pesquisa

	INSTRUMENTOS DE PESQUISA		
	Análise Documental	Observação Direta	Entrevista

			Semiestruturada
Qualidade do modelo/padrão de gestão	Fundamentação teórico-metodológica e política de EPT	Embora a concepção da política esteja clara na legislação, na prática há dificuldades de operacionalizar essa concepção.	Poderão ser utilizadas entrevistas semiestruturadas junto a gestores selecionados
Diretrizes e estratégias para implantação	Articulação da política de EPT com outras políticas, instrumentos de planejamento, continuidade administrativa, verticalização, integração com o mercado e a sociedade	Institucionalização da política de EPT	
Padrão de financiamento	Definição e adequação de diretrizes orçamentárias e financeiras para garantir o financiamento pleno da política.	Os recursos são aplicados, mas não há discussão/planejamento coletivo quanto as prioridades do campus - Não foi possível identificar instrumentos para acompanhamento, avaliação e controle dos gastos do campus	
modelo/padrão de governança	Definição de articulação e integração intrainstitucional, administrativo e organizacional com instâncias de participação dos servidores, docentes, discentes e sociedade na administração (gestão e gerência).	Embora a política aponte nessa direção há dificuldades de operacionalizar essa concepção a articulação intrainstitucional e instâncias efetivas de participação	
Status	Realizada	Realizada	

Fonte: elaboração própria.

O formulário - **Entrevista Estruturada** - (Apêndice A), foi feito para orientar a realização de entrevistas semiestruturadas junto ao grupo gestor do IFBA campus Camaçari, utilizando como referência uma periodicidade anual. A opção por delimitar esse grupo de

atores ocorre em função de terem, em tese, uma concepção mais clara da gestão da política e da sua institucionalização; em síntese, são atores mais envolvidos na execução da política e responsáveis por direcionar soluções e implementar as mudanças.

Ao propor um trabalho desta natureza assume-se como princípio que os resultados serão utilizados para fundamentar o planejamento institucional contribuindo, assim, para o (re)alinhamento das ações administrativas às necessidades organizacionais.

A qualidade da gestão pressupõe a articulação da dimensão política com outras ações relevantes como o desenvolvimento social e cultural local, entre outras. No âmbito organizacional implica em reconhecer a relevância da participação dos servidores, alunos e comunidade local, como requisito fundamental para garantir a gestão democrática e contribuir para ampliar o nível de institucionalização de um padrão de gestão comprometido com a qualidade dos serviços oferecidos pelo IFBA campus Camaçari.

5.1 APRESENTAÇÃO COMENTADA DO INSTRUMENTO – MATRIZ DE ANÁLISE DA CAPACIDADE DE GESTÃO DO IFBA CAMPUS CAMAÇARI

A dimensão capacidade de gestão foi estruturada em duas subdimensões, conforme destacado anteriormente, para cada uma foi identificada uma categoria de análise correspondente e quatro indicadores e/ou subindicadores.

- **Subdimensão I:** Desenvolvimento Institucional

Categoria de análise: Concepção do Modelo/Padrão de Gestão da Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica - EPT

- **Indicador 1:** Ações para qualificar o modelo/padrão de gestão da política nacional de educação profissional e tecnológica;
- **Indicador 2:** Diretrizes e estratégias para implantar, com qualidade, o modelo de gestão da PNEPT nos Institutos Federais;
- **Indicador 3:** Diretrizes e estratégias da gestão orçamentária e financeira dos Institutos para executar o padrão de financiamento da PNEPT;
- **Indicador 4:** Definição do modelo/padrão de governança dos Institutos.

- **Subdimensão II:** Dinâmica Organizacional (macroprocessos)

Categoria de análise: Modo de funcionamento do Modelo/Padrão de Gestão da Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica-EPT

- **Indicador 1:** Ações para qualificar o modelo/padrão de gestão da política nacional de educação profissional e tecnológica;
- **Indicador 2:** Diretrizes e estratégias para implantar, com qualidade, o modelo de gestão da PNEPT nos Institutos Federais;
- **Indicador 3:** Diretrizes e estratégias da gestão orçamentária e financeira dos Institutos para executar o padrão de financiamento da PNEPT;
- **Indicador 4:** Definição do modelo/padrão de governança dos Institutos;

A matriz de análise foi criada para ser aplicada na avaliação de programas/políticas educacionais, mais especificamente, para avaliar a capacidade de gestão do modelo/padrão da EPT do IFBA campus Camaçari. O modelo de análise articula aspectos relativos a concepção e qualidade da gestão, execução, financiamento e governança da política.

Entende-se que a execução efetivamente articulada de uma política possibilita melhores resultados e garante a ampliação da qualidade dos serviços. Quanto a qualidade defendemos como uma necessidade sistêmica que deve a todos alcançar, por entender que qualidade para poucos é privilégio.

Para verificar as ações identificadas nos indicadores será necessária a aplicação de **Entrevista Semiestruturada** (Apêndice A). Para fugir da polarização, incluiu-se um nível intermediário que aponta se o indicador está previsto/institucionalizado parcialmente, sendo os níveis de qualidade definido em satisfatório, intermediário e insatisfatório.

Foram utilizados indicadores subjetivos de qualidade, uma vez que constituem-se em [...] medidas construídas a partir da avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade, levantados, portanto, em pesquisa de opinião pública ou grupos de discussão (Januzzi, 2002).

A versão completa da MATRIZ DE ANÁLISE - CAPACIDADE DE GESTÃO pode ser melhor visualizada no quadro apresentado a seguir:

Quadro 03 - MATRIZ DE ANÁLISE - CAPACIDADE DE GESTÃO

CONCEITO: ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA					
DIMENSÃO DE ANÁLISE: CAPACIDADE DE GESTÃO					
VARIÁVEL 1: Desenvolvimento Institucional					
CATEGORIA DE ANÁLISE	INDICADORES	SUB-INDICADORES	NIVEIS DE QUALIDADE		
			SATISFATÓRIO	INTERMEDIÁRIO	INSATISFATÓRIO
	Ações para qualificar o modelo/padrão de gestão da política nacional de educação profissional e tecnológica	Realização de ações para ampliar a qualidade da concepção do modelo de gestão definido na PNEPT	As ações para ampliar a qualidade do modelo estão explícitas nos documentos institucionais e se confirmam em ações registradas nos relatórios de gestão	As ações para ampliar a qualidade do modelo estão explícitas nos documentos institucionais mas não se confirmam em ações registradas nos relatórios de gestão	As ações para ampliar a qualidade do modelo não aparecem nos documentos institucionais e não se confirmam em ações registradas nos relatórios de gestão
		Definição de diretrizes e procedimentos na PNEPT para o alcance dos objetivos e finalidades	As diretrizes e procedimentos estão definidos nos documentos institucionais e se confirmam em ações registradas nos relatórios de gestão	As diretrizes e procedimentos estão definidos nos documentos institucionais mas não se confirmam em ações registradas nos relatórios de gestão	As diretrizes e procedimentos não estão definidos nos documentos institucionais e não se confirmam em ações registradas nos relatórios de gestão
		Definição de parâmetros para promover articulação da política de EPT com outras políticas de educação básica e superior nacional,	A participação nas discussões sobre políticas de educação básica e superior é prevista no planejamento e se apresenta em ações registradas nos relatórios de	A participação nas discussões sobre políticas de educação básica e superior é prevista no planejamento, mas não se apresenta em ações	A participação nas discussões sobre políticas de educação básica e superior não é prevista no planejamento e não se

		regional e local	gestão	registradas nos relatórios de gestão	apresenta em ações registradas nos relatórios de gestão
		Definição de parâmetros para promover articulação da política de EPT com outras políticas de desenvolvimento social, econômico, político e cultural nacional, regional e local	As discussões sobre desenvolvimento social, econômico, político e cultural estão previstas no planejamento e se apresentam em ações registradas nos relatórios de gestão	As discussões sobre desenvolvimento social, econômico, político e cultural estão previstas no planejamento, mas não se apresentam em ações registradas nos relatórios de gestão	As discussões sobre desenvolvimento social, econômico, político e cultural não estão previstas no planejamento e não se apresentam em ações registradas nos relatórios de gestão
		Definição de instrumentos de planejamento (estratégico e governamental) para implantação do modelo de concepção administrativa (gestão e gerência)	Os instrumentos de planejamento para implantação do modelo estão previstos nos documentos institucionais e se traduzem em ações registradas nos relatórios de gestão	Os instrumentos de planejamento para implantação do modelo estão previstos nos documentos institucionais, mas não se traduzem em ações registradas nos relatórios de gestão	Os instrumentos de planejamento para implantação do modelo não estão previstos nos documentos institucionais e não se traduzem em ações registradas nos relatórios de gestão
		Definição de instrumentos de gestão para garantir a continuidade administrativa (temporalidade teórica e burocrática) da política de EPT.	O planejamento de ações para garantir a continuidade administrativa está previsto nos documentos institucionais e se traduz em ações registradas nos relatórios de gestão	O planejamento de ações para garantir a continuidade administrativa está previsto nos documentos institucionais, mas não se traduz em ações registradas nos relatórios	O planejamento de ações para garantir a continuidade administrativa não está previsto nos documentos institucionais e não se traduz em ações

<p>Concepção do Modelo/Padrão de Gestão da Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica-EPT</p>	<p>Diretrizes e estratégias para implantação, com qualidade, do modelo de gestão da política de EPT nos Institutos Federais</p>			de gestão	registradas nos relatórios de gestão
		<p>Definição de diretrizes e/ou estratégias da PNEPT para promover a verticalização da educação (oferecer todas as modalidades e níveis de ensino)</p>	<p>As estratégias para verticalizar a educação estão previstas no planejamento institucional e se traduzem em ações registradas nos relatórios de gestão</p>	<p>As estratégias para verticalizar a educação estão previstas no planejamento institucional, mas não se traduzem em ações registradas nos relatórios de gestão</p>	<p>As estratégias para verticalizar a educação não estão previstas no planejamento institucional e não se traduzem em ações registradas nos relatórios de gestão</p>
		<p>Definição e execução de mecanismos para promover a articulação entre a EPT, o mercado e a sociedade</p>	<p>A articulação entre o Instituto, mercado e sociedade aparece no planejamento institucional e se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão</p>	<p>A articulação entre o Instituto, mercado e sociedade aparece no planejamento institucional mas não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão</p>	<p>A articulação entre o Instituto, mercado e sociedade não aparece no planejamento institucional e não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão</p>
		<p>Definição de diretrizes para a institucionalização dos processos administrativos (gestão e gerência)</p>	<p>A institucionalização dos processos administrativos está nos documentos institucionais e se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão</p>	<p>A institucionalização dos processos administrativos está nos documentos institucionais mas não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão</p>	<p>A institucionalização dos processos administrativos não está nos documentos institucionais e não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão</p>

		Definição de estratégias para a institucionalização dos processos administrativos (gestão e gerência) no Instituto com ênfase na implantação de sistema de TIC, infraestrutura e logística	Defende a implantação de sistemas de TIC, infraestrutura e logística nos documentos institucionais que se traduz em ações registradas nos relatórios de gestão	Defende a implantação de sistemas de TIC, infraestrutura e logística nos documentos institucionais mas não se traduz em ações registradas nos relatórios de gestão	A implantação de sistemas de TIC, infraestrutura e logística não aparece nos documentos institucionais e não se traduz em ações registradas nos relatórios de gestão
		Definição de diretrizes e estratégias para a institucionalização de política de seleção, contratação, capacitação e valorização de servidores	Defende a política de seleção, contratação, capacitação e valorização de servidores nos documentos institucionais que se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão	Defende a política de seleção, contratação, capacitação e valorização de servidores nos documentos institucionais mas não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão	A política de seleção, contratação, capacitação e valorização de servidores não aparece nos documentos institucionais e não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão
		Definição de estratégias para a articulação interinstitucional e garantia da qualidade de implantação do modelo de gestão e gerência da PNEPT	Defende a articulação interinstitucional nos documentos institucionais que se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão	Defende a articulação interinstitucional nos documentos institucionais mas não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão	A articulação interinstitucional não aparece nos documentos institucionais e não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão

		Definição de diretrizes e estratégias de articulação intragovernamental para fortalecer as ações administrativas (gestão e gerência) e organizacionais do Instituto	Defende a articulação intragovernamental nos documentos institucionais que se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão	Defende a articulação intragovernamental nos documentos institucionais mas não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão	A articulação intragovernamental não aparece nos documentos institucionais e não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão
		Definição e pactuação entre o MEC e o IF para a elaboração de indicadores de monitoramento e avaliação da capacidade institucional, administrativa (gestão e gerência) e organizacional	A pactuação de indicadores de monitoramento e avaliação aparece nos documentos institucionais que se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão	A pactuação de indicadores de monitoramento e avaliação aparece nos documentos institucionais mas não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão	A pactuação de indicadores de monitoramento e avaliação não aparece nos documentos institucionais e não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão
		Definição e aplicação de diretrizes para o desenho de instrumentos de monitoramento e avaliação para medir os resultados e impactos da política em âmbito estadual e local	A avaliação dos resultados e impactos aparece nos documentos institucionais que se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão	A avaliação dos resultados e impactos aparece nos documentos institucionais mas não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão	A avaliação dos resultados e impactos não aparece nos documentos institucionais e não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão

		Definição e execução de diretrizes e/ou estratégias institucionais para garantir a sustentabilidade da política	Determina diretrizes para garantir a sustentabilidade da política nos documentos institucionais que se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão	Determina diretrizes para garantir a sustentabilidade da política nos documentos institucionais mas não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão	As diretrizes para garantir a sustentabilidade da política não aparecem nos documentos institucionais e não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão
Diretrizes e estratégias da gestão orçamentária e financeira dos institutos para executar o padrão de financiamento da Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica		Definição e cumprimento de diretrizes orçamentárias e financeiras para garantir o financiamento pleno da política.	Estabelece diretrizes orçamentárias para garantir o financiamento nos documentos institucionais que se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão	Estabelece diretrizes orçamentárias para garantir o financiamento da política nos documentos institucionais mas não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão	As diretrizes orçamentárias para garantir o financiamento da política não aparece nos documentos institucionais e não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão
		Adequação das diretrizes orçamentárias da política de educação profissional e tecnológica aos contextos estaduais e locais	Articula as diretrizes orçamentárias aos contextos estaduais e locais nos documentos institucionais que se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão	Articula as diretrizes orçamentárias aos contextos estaduais e locais nos documentos institucionais mas não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão	As diretrizes orçamentárias articuladas aos contextos estaduais e locais não aparecem nos documentos institucionais e não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão
		Definição e implantação	Define instrumentos de	Define instrumentos de	Instrumentos de

		de instrumentos para acompanhamento, avaliação e controle dos gastos do Instituto	acompanhamento, avaliação e controle dos gastos nos documentos institucionais que se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão	acompanhamento, avaliação e controle dos gastos nos documentos institucionais, mas não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão	acompanhamento, avaliação e controle dos gastos não aparecem nos documentos institucionais e não se refletem em ações registradas nos relatórios de gestão
Definição de modelo/padrão de governança dos Institutos	Promoção de ações para uma gestão participativa efetiva do Instituto – fixação das instâncias de participação dos servidores, docentes, discentes e sociedade na administração (gestão e gerência).	A participação dos servidores, docentes e discentes nos processos decisórios aparece nos documentos institucionais que se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão	A participação dos servidores, docentes e discentes nos processos decisórios aparece nos documentos institucionais, mas não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão	A participação dos servidores, docentes e discentes nos processos decisórios não aparece nos documentos institucionais e não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão	
	Definição de diretrizes para institucionalizar o Conselho Superior, composto por representantes dos docentes, estudantes, servidores técnico-administrativos, egressos, sociedade civil, MEC e do Colégio de Dirigentes do Instituto Federal,	As estratégias para institucionalizar o Conselho Superior com a representação de todos os segmentos aparecem nos documentos institucionais que se refletem em ações registradas nos relatórios de gestão	As estratégias para institucionalizar o Conselho Superior com a representação de todos os segmentos aparecem nos documentos institucionais mas não se refletem em ações registradas nos relatórios de gestão	As estratégias para institucionalizar o Conselho Superior com a representação de todos os segmentos não aparecem nos documentos institucionais e não se refletem em ações registradas nos relatórios de gestão	

		assegurando-se a representação paritária dos segmentos que compõem a comunidade acadêmica.			
		Promoção de ações para uma maior articulação e integração intrainstitucional, administrativo e organizacional do Instituto	Estabelece nível de articulação e integração intrainstitucional, administrativo e organizacional nos documentos institucionais que se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão	Estabelece nível de articulação e integração intrainstitucional, administrativo e organizacional nos documentos institucionais, mas não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão	O nível de articulação e integração intrainstitucional, administrativo e organizacional não aparece nos documentos institucionais e não se reflete em ações registradas nos relatórios de gestão

CONCEITO: ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA					
DIMENSÃO DE ANÁLISE: CAPACIDADE DE GESTÃO					
VARIÁVEL 2: Dinâmica Organizacional (macroprocessos)					
CATEGORIA DE ANÁLISE	INDICADORES	SUB-INDICADORES	NIVEIS DE QUALIDADE		
			SATISFATÓRIO	INTERMEDIÁRIO	INSATISFATÓRIO
	Ações para qualificar o modelo/padrão de gestão da política nacional de educação profissional e tecnológica	Realização de ações para ampliar a qualidade da concepção do modelo de gestão definido na PNEPT	As ações para ampliar a qualidade do modelo estão institucionalizadas	As ações para ampliar a qualidade do modelo estão parcialmente institucionalizadas	As ações para ampliar a qualidade do modelo não estão institucionalizadas
		Definição de diretrizes e procedimentos na PNEPT para o alcance dos objetivos e finalidades	Diretrizes e procedimentos estão institucionalizados e alcançam todos os objetivos e finalidades da política	Diretrizes e procedimentos estão institucionalizados mas alcançam parcialmente os objetivos e finalidades da política	Diretrizes e procedimentos não estão institucionalizados e não alcançam os objetivos e finalidades da política
		Definição de parâmetros para promover articulação da política de EPT com outras políticas de educação básica e superior nacional, regional e local	A articulação da política de EPT com outras políticas de educação básica e superior está plenamente institucionalizada	A articulação da política de EPT com outras políticas de educação básica e superior está parcialmente institucionalizada	A articulação da política de EPT com outras políticas de educação básica e superior não está institucionalizada

		Definição de parâmetros para promover articulação da política de EPT com outras políticas de desenvolvimento social, econômico, político e cultural nacional, regional e local	A articulação com outras políticas de desenvolvimento social e econômico, político e cultural está plenamente institucionalizada	A articulação com outras políticas de desenvolvimento social e econômico, político e cultural está parcialmente institucionalizada	A articulação com outras políticas de desenvolvimento social e econômico, político e cultural não está institucionalizada
Diretrizes e estratégias para implantação , com qualidade, do modelo de gestão da política de EPT nos Institutos Federais		Definição de instrumentos de planejamento (estratégico e governamental) para implantação do modelo de concepção administrativa (gestão e gerência)	Os instrumentos de planejamento estão definidos e são utilizados para implantar a gestão e gerência da política	Os instrumentos de planejamento estão definidos e são utilizados parcialmente para implantar a gestão e gerência da política	Os instrumentos de planejamento não foram definidos e nem utilizados para implantar a gestão e gerência da política
		Definição de instrumentos de gestão para garantir a continuidade administrativa (temporalidade teórica e burocrática) da política de EPT.	Os instrumentos de gestão para garantir a continuidade administrativa da política estão implantados	Os instrumentos de gestão para garantir a continuidade administrativa da política estão parcialmente implantados	Os instrumentos de gestão para garantir a continuidade administrativa da política não estão implantados
		Definição de diretrizes e/ou estratégias da PNEPT para promover a verticalização da educação (oferecer todas as modalidades e níveis de ensino)	A verticalização da educação está implantada e o campus oferece cursos em todos os níveis e modalidades	A verticalização da educação está implantada parcialmente e o campus oferece cursos em alguns níveis e modalidades	A verticalização da educação não está implantada e o campus oferece cursos apenas de nível básico

Modo de Funcionamento do Modelo/Padrão de Gestão da Educação Profissional e Tecnológica-EPT	Definição e execução de mecanismos para promover a articulação entre a EPT, o mercado e a sociedade	Os mecanismos para promover a articulação entre a EPT, o mercado e a sociedade estão institucionalizados	Os mecanismos para promover a articulação entre a EPT, o mercado e a sociedade estão parcialmente institucionalizados	Os mecanismos para promover a articulação entre a EPT, o mercado e a sociedade não estão institucionalizados
	Definição de diretrizes para a institucionalização dos processos administrativos (gestão e gerência)	Os processos administrativos estão instituídos de modo a potencializar a gestão e gerência da política	Os processos administrativos estão parcialmente instituídos limitando a gestão e gerência da política	Os processos administrativos não estão instituídos obstruindo a gestão e gerência da política
	Definição de estratégias para a institucionalização dos processos administrativos (gestão e gerência) no Instituto com ênfase na implantação de sistema de TIC, infraestrutura e logística	A implantação de sistema de TIC, infraestrutura e logística está institucionalizado de modo a potencializar a gestão e gerência da política	A implantação de sistema de TIC, infraestrutura e logística está parcialmente institucionalizado limitando à gestão e gerência da política	A implantação de sistema de TIC, infraestrutura e logística não está institucionalizado obstruindo a gestão e gerência da política
	Definição de diretrizes e estratégias para a institucionalização de política de seleção, contratação, capacitação e valorização de servidores	A política de seleção, contratação, capacitação e valorização de servidores está plenamente institucionalizada	A política de seleção, contratação, capacitação e valorização de servidores está parcialmente institucionalizada	A política de seleção, contratação, capacitação e valorização de servidores não está institucionalizada

		Definição de estratégias para a articulação interinstitucional e garantia da qualidade de implantação do modelo de gestão e gerência da PNEPT	A articulação interinstitucional está efetivamente institucionalizada e favorece a qualidade do modelo de gestão	A articulação interinstitucional está parcialmente institucionalizada e limita a qualidade do modelo de gestão	A articulação interinstitucional não está institucionalizada e impede a qualidade e execução do modelo de gestão
		Definição de diretrizes e estratégias de articulação intragovernamental para fortalecer as ações administrativas (gestão e gerência) e organizacionais do Instituto	A ações intragovernamentais estão institucionalizadas e fortalecem a execução das ações administrativas	A ações intragovernamentais estão parcialmente institucionalizadas e limitam a execução das ações administrativas	A ações intragovernamentais não estão institucionalizadas e impedem a execução das ações administrativas
		Definição e pactuação entre o MEC e o IF para a elaboração de indicadores de monitoramento e avaliação da capacidade institucional, administrativa (gestão e gerência) e organizacional	A definição e pactuação de indicadores de monitoramento e avaliação da capacidade institucional, administrativa e organizacional está institucionalizada	A definição e pactuação de indicadores de monitoramento e avaliação da capacidade institucional, administrativa e organizacional está parcialmente institucionalizada	A definição e pactuação de indicadores de monitoramento e avaliação da capacidade institucional, administrativa e organizacional não está institucionalizada

		Definição e aplicação de diretrizes para o desenho de instrumentos de monitoramento e avaliação para medir os resultados e impactos da política em âmbito estadual e local	Os instrumentos de monitoramento e avaliação dos resultados e impactos da política estão institucionalizados	Os instrumentos de monitoramento e avaliação dos resultados e impactos da política estão parcialmente institucionalizados	Os instrumentos de monitoramento e avaliação dos resultados e impactos da política não estão institucionalizados
		Definição e execução de diretrizes e/ou estratégias institucionais para garantir a sustentabilidade da política	As diretrizes e/ou estratégias para a sustentabilidade da política estão institucionalizadas	As diretrizes e/ou estratégias para a sustentabilidade da política estão parcialmente institucionalizadas	As diretrizes e/ou estratégias para a sustentabilidade da política não estão institucionalizadas
	Diretrizes e estratégias da gestão orçamentária e financeira dos institutos para executar o padrão de financiamento da Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica	Definição e cumprimento de diretrizes orçamentárias e financeiras para garantir o financiamento pleno da política.	As diretrizes orçamentárias para garantir o financiamento da política estão institucionalizadas	As diretrizes orçamentárias para garantir o financiamento da política estão parcialmente institucionalizadas	As diretrizes orçamentárias para garantir o financiamento da política não estão institucionalizadas
Adequação das diretrizes orçamentárias da política de educação profissional e tecnológica aos contextos estaduais e locais		A diretrizes orçamentárias estão institucionalizadas e adequadas aos contextos estaduais e locais	A diretrizes orçamentárias estão parcialmente institucionalizadas e adequadas aos contextos estaduais e locais	A diretrizes orçamentárias não estão institucionalizadas e nem adequadas aos contextos estaduais e locais	
Definição e implantação de instrumentos para acompanhamento, avaliação e controle dos gastos do Instituto		Os instrumentos de acompanhamento, avaliação e controle estão plenamente institucionalizados	Os instrumentos de acompanhamento, avaliação e controle estão parcialmente institucionalizados	Os instrumentos de acompanhamento, avaliação e controle não estão institucionalizados	

Definição de modelo/padrão de governança dos Institutos	Promoção de ações para uma gestão participativa efetiva do Instituto – fixação das instâncias de participação dos servidores, docentes, discentes e sociedade na administração (gestão e gerência).	A participação dos servidores, docentes, discentes e representantes da sociedade na gestão e gerência da política está plenamente institucionalizada	A participação dos servidores, docentes, discentes e representantes da sociedade na gestão e gerência da política está parcialmente institucionalizada	A participação dos servidores, docentes, discentes e representantes da sociedade na gestão e gerência da política não está institucionalizada
	Definição de diretrizes para institucionalizar o Conselho Superior, composto por representantes dos docentes, estudantes, servidores técnico-administrativos, egressos, sociedade civil, MEC e do Colégio de Dirigentes do Instituto Federal, assegurando-se a representação paritária dos segmentos que compõem a comunidade acadêmica.	O Conselho Superior está plenamente institucionalizado com a participação de todos os segmentos	O Conselho Superior está parcialmente institucionalizado e não ocorre com a participação de todos os segmentos	O Conselho Superior não está institucionalizado como determina a legislação
	Promoção de ações para uma maior articulação e integração intrainstitucional, administrativo e organizacional do Instituto	A articulação e integração intrainstitucional, administrativa e organizacional está institucionalizada	A articulação e integração intrainstitucional, administrativa e organizacional está parcialmente institucionalizada	A articulação e integração intrainstitucional, administrativa e organizacional não está institucionalizada

Fonte: adaptado da matriz de análise elaborada por NOGUEIRA (2014) na dissertação de Mestrado intitulada - **Gestão em Saúde Auditiva**: construção de um instrumento para avaliação da qualidade dos Serviços de Saúde sob a ótica da Teoria da Administração Política.

Para avaliar capacidade de gestão, tanto nos aspectos que integram o Desenvolvimento Institucional como aqueles que refletem a Dinâmica Organizacional, com ênfase nos macroprocessos, foram definidos os mesmos indicadores. No entanto, a metodologia de coleta dos indicadores foi planejada de forma diferente. Para definir os indicadores quanto ao Desenvolvimento Institucional foi feita uma análise de documentos Institucionais (leis, regimentos, planejamento institucional, relatórios de gestão) para constatar se os indicadores relacionados estão presentes no arcabouço teórico e prático que estrutura a Política de Educação Profissional e Tecnológica.

Na Dinâmica Organizacional, o objetivo foi verificar se os mesmos indicadores concebidos/pensados/idealizados se revelam nos macroprocessos materializados nas práticas diárias da gestão, ou seja, espera-se medir qual o grau de institucionalização da concepção e o nível de qualidade da gestão.

Para estruturar indicadores de qualidade para avaliar a capacidade de gestão do IFBA campus Camaçari foram utilizados os seguintes documentos: Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e que define a Estrutura Organizacional, objetivos, finalidades e características dos Institutos Federais; o Acórdão 2.267/2005 que institui indicadores de gestão para avaliar a Rede Federal de EPT; e os relatórios de gestão do campus Camaçari (anos 2011, 2012, 2013), nos quais há a prestação de contas das atividades realizadas pela gestão do campus.

A legislação aponta uma preocupação excessiva com a formação para o mercado de trabalho, embora seja o objetivo da educação profissional, entende-se que a formação deve incluir outros aspectos políticos que ultrapassem a perspectiva de ajuste e sujeição as políticas mercadológicas e promova desenvolvimento com bem estar social. Na maior parte dos documentos prevalecem a perspectiva da quantidade, expansão, aumento de atendimentos e números de matrículas e predomínio da concepção de formação utilitarista visando a empregabilidade.

As diretrizes para garantir a qualidade não tem sido priorizadas na concepção e execução da gestão da política e, conseqüentemente, há redução do nível de qualidade do serviço, uma vez que, por tratar-se de um serviço social de educação, os números não garantem os resultados esperados quando dissociados do elemento qualidade.

Como afirmado antes, os indicadores definidos no Acórdão 2.267/2005 não avaliam qualidade, ao contrário disso, reforça a desarticulação da política de EPT com outras políticas

de educação, desenvolvimento social, econômicas e políticas. Os indicadores do Acórdão não garantem a efetividade da política educacional devido a ênfase nos instrumentos quantitativos.

Observa-se, ainda, a necessidade de se definir indicadores que possam medir a continuidade administrativa da política e existência de integração entre escola, mercado e sociedade. Medir capacidade de gestão implica ainda em avaliar a qualidade da política de seleção, contratação, capacitação e valorização de servidores; o modelo de governança; instâncias de participação dos servidores, docentes, discentes e sociedade na administração da política de EPT.

Considerando os princípios, normas e diretrizes que criam os Institutos, a limitação do Acórdão que define os indicadores de gestão e a limitação das ações registradas nos relatórios de gestão, assim como a observação participante, percebe-se que implantar uma política de EPT com qualidade não é tarefa fácil requer empenho da gestão, bem como instrumentos que apontem outro modo de pensar e fazer administração, integrando as dimensões da gestão e gerências como práticas indissociáveis.

A avaliação proposta inclui uma visão mais abrangente, sobretudo, por envolver a estrutura teórica e metodológica e a dimensão que compreende a execução dos atos e fatos administrativos. Acredita-se que ao extinguir a lacuna existente entre conceber e executar as ações administrativas, possibilita, de forma mais assertiva, assegurar o atendimento qualificado da gestão e dos serviços públicos de educação profissional.

5.2 MODELO TEÓRICO-LÓGICO

Um modelo teórico-lógico pode ser estruturado de diversas formas e sintetiza aspectos relevantes para o funcionamento ideal de uma organização, desenvolvimento de programa e/ou política e os resultados esperados. Assim como também é uma ferramenta importante para o planejamento de um instrumento de avaliação.

De acordo com Hartz (1999), um modelo teórico, também chamado de modelo lógico, procura caracterizar elos causais entre o que é feito (implantação) no programa e os objetivos (concepção) do mesmo. Para isso, descreve a sequência de eventos (metodologia) por meio de uma síntese dos componentes essenciais desenhados em um fluxo, demonstrando, desse modo, como o modelo teórico pode ser utilizado.

Os elementos que compõem um modelo teórico podem variar, mas, de modo geral, incluem insumos (*inputs*), atividades, produtos (*outputs*) e efeitos de curto, médio e longo prazo (HARTZ, 1999).

A seguir apresenta-se o modelo teórico-lógico construído para representar a gestão da política de educação profissional, a partir da teoria da Administração Política, definido, pois, com base na matriz de análise para avaliar a "**CAPACIDADE DE GESTÃO DO IFBA CAMPUS CAMAÇARI**".

Figura 01- Modelo Teórico-Lógico



Fonte: Elaboração própria com base na Teoria da Administração Política

Na definição do instrumento para avaliar a capacidade de Gestão da Política de EPT do IFBA campus Camaçari, foram selecionadas categorias e dimensões de análise, indicadores e sub-indicadores que perpassam pelas seguintes pontos: concepção, implantação, financiamento e governança da política.

A dimensão da gestão, é utilizada como componente principal para a demarcação do modelo teórico-lógico, enquanto as categorias de análises equivalem aos objetivos e

finalidades da implantação da política. A capacidade de gestão ou de Administração Política revela-se como a finalidade maior da política avaliada e os indicadores referem-se aos produtos. Os objetivos estão relacionados aos impactos, ou seja, a análise das reais transformações produzidas na qualidade de vida dos estudantes (jovens, adultos e/ou trabalhadores).

O modelo teórico-lógico é influenciado, portanto, pelo valor sociopolítico da organização e também pela relação de reconhecimento (legitimidade) por parte da sociedade. Para Cosendy (2000), uma das vantagens do modelo teórico-lógico é a capacidade de resumir o funcionamento de um programa ou atividade, sobretudo, por permitir interligar o processo (gestão) aos resultados.

Desta forma, o modelo apresenta alguns elementos para a execução articulada da política com qualidade. Busca-se, desta forma, demonstrar e propor um modo/forma de estruturar o funcionamento adequado para a gestão do IFBA campus Camaçari, de modo a (re)orientar a articulação entre a concepção e o modo de funcionamento das práticas administrativas, com ênfase nos princípios da gestão democrática, da participação social, do desenvolvimento local e da inclusão socioprodutiva.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação profissional, em todos os níveis, ganhou destaque nos últimos anos no Brasil, sobretudo, pela atribuição de qualificar profissionais para o mercado de trabalho. A criação dos Institutos Federais juntamente com outras políticas como o REUNI representam um impacto importante na ampliação de vagas e acesso a educação pública de nível profissional e superior. Contudo, esse número ainda é reduzido diante do expressivo crescimento do setor privado. O processo de expansão da educação brasileira ocorre, basicamente, pela via da privatização, demarcando, assim, a acelerada mercantilização especialmente na educação superior.

Com a expansão da Rede Pública Federal, com a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e a interiorização da Educação Profissional e Tecnológica o cenário apontava para reverter a lógica predominante. Contudo, a proposta governamental não apresentou um modelo efetivo de gestão capaz de alterar a forte e crescente tendência da participação privada na educação superior. O modelo de EPT, desde sua concepção não conseguiu articular-se, efetivamente, às demandas sociais o que contribuiu para distanciar o alcance das finalidades desejadas.

A proposta de expansão seguiu uma lógica quantitativista, com abertura de escolas sem as condições mínimas de qualidade, sem qualificação adequada para os gestores conduzirem com êxito essa "nova" institucionalidade, sem mecanismos efetivos para monitoramento e avaliação das políticas, sem discutir com a sociedade as demandas locais, com insuficiência de profissionais para garantir a efetivação e continuidade das ações administrativas e pedagógicas. Enfim, o cenário atual reflete a inexistência de planejamento integrado entre o nível macro - MEC/SETEC - e o âmbito local - IFBA campus Camaçari - , apontando para uma política desarticulada e, portanto, incapaz de gerar transformações efetivas e promoção de desenvolvimento sustentável com ênfase na inclusão social.

Identificado esse cenário, a partir das análises documentais, relatórios de gestão, observações participante, o compromisso deste estudo foi apresentar, à luz da Administração Política, um instrumento que possa avaliar a capacidade de gestão da EPT com ênfase nos serviços de educação oferecidos aos jovens-estudantes-trabalhadores. Com esse esforço, pretende-se iniciar uma discussão no âmbito das ciências administrativas, de modo a potencializar uma reflexão que possibilite avançar e integrar aspectos qualitativos à gestão dos Institutos Federais de Educação.

Entende-se que o processo de monitoramento e avaliação atual é deficiente, não há uma cultura organizacional de avaliação. Soma-se a isso o fato de que os indicadores propostos para a Rede Federal tem como eixo central mensurar aspectos com predominância aspectos quantitativos. Defende-se, portanto, que para avaliar uma política social os indicadores de qualidade são primordiais. Através de uma avaliação qualitativa é possível entender que uma expansão quantitativa não garante, por si só, o acesso a uma formação profissional de qualidade. E sem a devida qualidade a educação continua a perpetuar desigualdades sociais.

Nota-se que a concepção da política está alinhada, sobretudo, a formação para o mercado de trabalho, sem articular a educação a um Projeto de Nação ou a um projeto de sociedade que prioriza a inclusão social. Ademais, constatou-se que não há mecanismos para avaliar a gestão local, suas especificidades e os resultados alcançados. Isso posto, há uma dificuldade para medir se o alcance dos objetivos idealizados na legislação (que refletem, portanto, a concepção da gestão) estão sendo, de fato, executados; bem como, se houve ajustes no percurso ou redirecionamento de ações que não atenderam as finalidades da política. Percebe-se que a gestão da política não tem oportunizado o alcance das benesses esperadas pelo cidadão.

Neste contexto, acredita-se que a Teoria da Administração Política pode contribuir e inovar na criação de um instrumentos crítico de avaliação para políticas públicas de educação, uma vez que oportuniza a discussão da capacidade de gestão como um campo abstrato, político, referente à concepção da forma adotada em uma dada política para colocar em prática um dado modelo de gestão e da gerência.

Neste estudo, foi utilizado o conceito de gestão para fundamentar a construção do instrumento de avaliação Matriz de Análise da Capacidade de Gestão do IFBA campus Camaçari, com o objetivo de avaliar aspectos desde a concepção da política até o alcance dos resultados. A utilização da Teoria da Administração Política para a construção deste instrumento foi, portanto, determinante, pois permite ultrapassar as análises limitadas feitas tradicionalmente com base em estudos de casos, avançando, assim, em direção a uma perspectiva mais abrangente para avaliar o desempenho e qualidade do serviço de educação.

Assim, o instrumento inclui aspectos variados como a integração entre políticas, governança, financiamento, integração e continuidade das ações administrativas, com ênfase

nas ações de planejamento, entre outros, pensando a política de forma articulada aos demais elementos essenciais ao alcance de uma gestão de qualidade.

Entendemos que o instrumento de avaliação proposto será de grande relevância para melhorar e qualificar a gestão do Instituto Federal, em especial do campus Camaçari, tendo em vista que os resultados alcançados poderão contribuir para a qualificação da capacidade de gestão e o aprimoramento dos serviços de educação, validando, desse modo, estratégias desenvolvidas e possibilitando o (re)desenho de outras para tornar a gestão da política de EPT mais efetiva. Além disto, poderá contribuir para delinear um perfil da gestão da Política de Educação Profissional e Tecnológica Nacional, na medida em que inova ao integrar a dimensão da gestão como espaço imprescindível para avaliar a qualidade dos serviços de educação no campus Camaçari. Para isso, o instrumento incorpora novos indicadores de qualidade, criados de acordo com as especificidades dos serviços de educação profissional.

Entretanto, cabe ressaltar que o instrumento desenvolvido não foi validado, devido ao curto tempo para o desenvolvimento desse estudo, de modo a cumprir os prazos formais do Programa de Mestrado. Recomenda-se, pois, a validação do mesmo, preferencialmente com a submissão a avaliação de especialistas por meio de técnicas de consenso e aplicação experimental em gestão de serviços educacionais. Com esse esforço acredita-se que será possível verificar sua viabilidade, assim como corrigir as distorções. Após o procedimento de legitimação o instrumento poderá ser utilizado em escala ampliada no meio científico com vistas a aprimorar a metodologia de avaliação crítica.

Desta forma, acredita-se que o estudo pode contribuir para incorporar a avaliação no processo de gestão e reduzir a distância que existe entre concepção e institucionalização da política de EPT. A gestão constitui-se, pois, como um grande desafio para as organizações tendo em vista que não pode acontecer com base no improviso. O gestor precisa de ferramentas e técnicas apropriadas para desempenhá-la com qualidade. Em razão disso, é necessário desenvolver estudos que possibilitem um repensar metodológico e o desenvolvimento de instrumentos para qualificar e avaliar os processos gestionários. Incorporar a avaliação, de forma sistemática e efetiva, na gestão das políticas de educação possibilita aos gestores tomar decisões mais acertadas e próximas das demandas locais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.

AGUILLAR, M.J; ANDER-EGG, E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ARRETCHE, M. T. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. de (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n.40, p.111-141, 1999.

BOULLOSA, R. D. F.; ARAÚJO, T. E. **Avaliação e monitoramento de projetos sociais**. Curitiba: IESD, 2009.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luzia Costa de. Metodologia para avaliação de políticas públicas: uma experiência em educação profissional. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2003. **Coleção Questões da Nossa Época**, v. 75.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. **Lei número 9394, 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL. MEC. **Lei nº 11.892, de 28 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.

BRASIL. MEC. **PORTARIA Nº 1.291, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2013** - Estabelece diretrizes para a organização dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e define parâmetros e normas para a sua expansão, 2013.

BRASIL. MEC/SETEC. Ministério da Educação. **Concepção e diretrizes**: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. Brasília: Setec, jun. 2010.

BRASIL. Desafios e perspectivas da educação superior brasileira para a próxima década (2011-2020) / organizado por Paulo Speller, Fabiane Robl e Stela Maria Meneghel. – Brasília : UNESCO, CNE, MEC, 2012. 164 p.

BRASIL. Decreto n. 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do artigo 36 e os arts. 39 a 41 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jul. 2004.

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni.

BRASIL. **LEI Nº 12.791, DE 28 DE MARÇO DE 2013**. Conversão da Medida Provisória nº 588, de 2012. Abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 1.683.716.400,00, para o fim que especifica.

BRASIL. Lei n. 11.096, de 13 janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos (Prouni), regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, altera a Lei n. 10.981, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 14 jan. 2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.267/2005/TCU**. Método de cálculo para indicadores de Gestão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica – EPT, 2010

BRASIL. MEC. **Manual para produção e análise de indicadores da rede federal de EPCT**. 2012

BRASIL. INEP. **Censo da Educação Superior do Brasil**. Brasília, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em educação. (2011)

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (BR). Parecer CNE/CEB nº 16 de 26 de novembro de 1999. Diretrizes Curriculares para Educação Profissional de Nível Técnico. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1999.

BRASIL. Lei 10.861, de 14/4/2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abr. 2004.

CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: uma abordagem conceitual**. 2010. 13 p.

CATANI, Afrânio M.; GILIOLI, Renato de S. P. **O Prouni na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização**. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 11, n. 20, jan.-jun. 2005, p. 55-65.

CATANI, A. & OLIVEIRA, J. F. **Educação superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas**. Petrópolis–RJ: Vozes, 2002.

CATANI, Afrânio Mendes; DOURADO, Luiz F.; OLIVEIRA, João F. Natureza jurídica, organização acadêmica e gestão universitária. In: SGUISSARDI, Valdemar; SILVA JR., João dos Reis (Orgs.). **Educação superior: análise e perspectivas de pesquisa**. São Paulo: Xamã, 2001.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília, DF. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação**, diretrizes e estratégias; Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2010

Cosendy MAE 2000. **Análise da implantação do programa de farmácia básica**: um estudo multicêntrico em cinco Estados do Brasil. Tese de doutorado. ENSP/Fiocruz, Rio de Janeiro.

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 1, abril-junho 1998. ISSN 1.

COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 4, p. 89-110, out./dez. 2001.

CUNHA, Luiz Antônio. O Desenvolvimento Meandroso da Educação Brasileira entre o Estado e o Mercado. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.28, n.100, Especial, p.809-829, out. 2007.

CUNHA, CGS. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais**: tendências recentes e experiências no Brasil. Secretaria de Coordenação e Planejamento/RS, 2006.

DEMO, Pedro. **Metodologias da avaliação**: de como ignorar, em vez de enfrentar problemas. Campinas: Autores Associados, 1999.

DIAS SOBRINHO, J. Educação superior: bem público, equidade e democratização. In: **SEMINÁRIO TENDÊNCIAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL**, 1. 2012, Sorocaba, SP. Sorocaba: Uniso; Ufscar, 2012. (Seminário).

DIDRIKSSON, A. **Universidad del futuro**. Mexico, DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação no Brasil: múltiplas regulações e controle. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n. 1, p. 53-65, 2011.

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral**: previsão, organização, comando, coordenação, controle. São Paulo, Atlas, 1958.

FERRETTI, Celso. Formação Profissional e Reforma do Ensino Técnico no Brasil: anos 90. In: **Educação & Sociedade**. Campinas. 1997.

FRIGOTTO, G. A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. **Educação e Sociedade** [online], Campinas, vol. 28, n. 100, Número Especial, p. 1.129-1.152, out. 2007.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. (Org.). **A formação do cidadão produtivo**: a cultura do mercado no ensino médio técnico. Brasília, DF: INEP, 2006.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa et al. Avaliação da capacidade de gestão das organizações sociais: uma proposta metodológica em desenvolvimento. **Cad. Saúde Pública**, 20 (6), Rio de Janeiro, 2004.

HARTZ ZMA. Avaliação dos programas de saúde: perspectivas teórico-metodológicas e políticas institucionais. **Ciência e Saúde Coletiva**, 1999, 4(2):341-353.

JANNUZZI, P. D. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revisita do Serviço Público**, Brasília, p. 137-170, abril/junho 2005.

JANUZZI, P. M. Repensando a prática do uso de indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Qualidade de vida: observatórios, experiências e metodologias*, São Paulo, p. 53-71, 2002.

KEYNES, J. M. "Economic possibilities for our grandchildren". In: **Essays in persuasion**. Nova York: Classic House Books, 2009 [1930].

LOBO, Maria Beatriz de Carvalho Melo; SILVA FILHO, Roberto Leal Lobo. AS REDES INTERNACIONAIS E O FUTURO DO ENSINO SUPERIOR. **Folha de São Paulo**, 2010

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sérgio (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré, 1999. v. 3, p. 59-100.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 26.ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

MINAYO, M. C. D. S. Construção de indicadores qualitativos para avaliação de mudanças. **Revista Brasileira de Educação Médica**, Rio de Janeiro, p. 83-91, janeiro 2009.

NOGUEIRA, M. O. N. **Gestão em Saúde Auditiva: construção de um instrumento para avaliação da qualidade dos Serviços de Saúde sob a ótica da Teoria da Administração Política**. 105 f. il. 2013. Dissertação (Mestrado) Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Salvador, BA, 2014.

O'CONNOR, James. **USA: a crise fiscal do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

POMPERMAYER, F. M. et al. **Potenciais gargalos e prováveis caminhos de ajustes no mundo do trabalho no Brasil nos próximos anos**. Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, v. 12, p. 7-14, fev. 2011

RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez/IEE, 1998.

RIBEIRO, E. M.; IZQUIERDO, O. C.; SANTOS, R. S. Avaliação da capacidade de gestão democrática em municípios baianos. **Organizações & Sociedade**, v. 19, n. 63, p. 713-736, 2012.

SANTOS, Boaventura de Souza. Da ideia de universidade à universidade de ideias. In: **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, R. S.; GOMES, F. G. A que se propõe a revista brasileira de administração política. **Revista Brasileira de Administração Política**, São Paulo, v. 1, outubro 2008.

SANTOS, R. S.; GOMES, F. G. Estranhos Acontecimentos e a pesquisa em Administração. **Revista Brasileira de Administração Política**, São Paulo, v. 6, nº I, abril 2013.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 7-32, jan./fev. 2004.

SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.5, set./out. 2001.

SANTOS, R. S. Notas metodológicas para a concepção de uma nova política social para o Brasil. **RAP**, v. 36, n. 6, p. 933-957, nov./dez. 2002.

_____. (Org.). **A Administração Política como Campo do Conhecimento**. Salvador/São Paulo: Hucitec, 2009.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.4, jul./ago. 1993.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. **Projeto do Núcleo de Estudos Conjunturais em Administração**. Salvador, 2013 (mimeo)

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos; CHAGAS, Thiago. Bases teórico-metodológicas da administração política. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, jul./ago. 2009.

SANTOS, Reginaldo Souza et al. Compreendendo a natureza das políticas do Estado capitalista. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2007, vol.41, n.5, pp. 819-834.

SANTOS, Silvine Santa Bárbara da Silva et al. Avaliação da capacidade de gestão descentralizada da vigilância epidemiológica no estado da Bahia. **Ciênc. saúde coletiva**, Abr 2012, vol.17, no.4, p.873-882. ISSN 1413-8123

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SGUISSARDI, V. Reforma universitária no Brasil (1995-2006): precária trajetória e incerto futuro. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 96, p. 1021-1056, 2006.

SGUISSARDI, Valdemar. Que lugar ocupa a qualidade nas recentes políticas de educação superior?. **Avaliação (Campinas)** [online]. 2006, vol.11, n.03, pp. 69-89. ISSN 1414-4077.

SILVA, R. R.; BRANDÃO, D. **Os quatro elementos da avaliação**. Instituto Fonte, São Paulo, 2003.

SOBRINHO, J. D. Avaliação institucional: marcos teóricos e políticos. **Avaliação**, Campinas, v.1, n.1, p.15-24, jul. 1996.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, 2006 .

TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios de administração científica**. São Paulo, Atlas, 1948.

TEIXEIRA, E. C. Movimentos sociais urbanos em Salvador: um mapeamento. In: LUZ, Ana Maria Carvalho (Org.). **Quem faz Salvador?** Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2002

TRIGUEIRO, Michelangelo Giotto Santoro. **Universidades públicas**: desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo. Brasília: UnB, 1999.

TRINDADE, H. O discurso da crise e a reforma universitária necessária da universidade brasileira, in M. Mollis (ed.) **Las Universidades en América Latina**: ¿Reformadas o Alteradas? (Buenos Aires: CLACSO), 2003.

VALARELLI, L. L. **A gestão de projetos e a construção e o uso de indicadores**. Rio de Janeiro – julho/2005

APÊNDICE A

FORMULÁRIO ESTRUTURADO PARA APLICAÇÃO

DIMENSÃO: CAPACIDADE DE GESTÃO

SUBDIMENSÃO I - Desenvolvimento Institucional

MÉTODO: análise documental

Indicador 01	- Concepção do modelo/padrão de gestão da política nacional de educação profissional e tecnológica	
Realização de ações para ampliar a qualidade da concepção do modelo de gestão definido na PNEPT	() satisfatório	As ações para ampliar a qualidade do modelo estão explícitas nos documentos institucionais e se confirmam em ações registradas nos relatórios de gestão
	() intermediário	As ações para ampliar a qualidade do modelo estão explícitas nos documentos institucionais mas não se confirmam em ações registradas nos relatórios de gestão
	() insatisfatório	As ações para ampliar a qualidade do modelo não aparecem nos documentos institucionais e não se confirmam em ações registradas nos relatórios de gestão
Definição de diretrizes e procedimentos na PNEPT para o alcance dos objetivos e finalidades	() satisfatório	Diretrizes e procedimentos estão institucionalizados e alcançam todos os objetivos e finalidades da política
	() intermediário	Diretrizes e procedimentos estão institucionalizados mas alcançam parcialmente os objetivos e finalidades da política
	() insatisfatório	Diretrizes e procedimentos não estão institucionalizados e não alcançam os objetivos e finalidades da política
Definição de parâmetros para promover articulação da política de EPT com outras políticas de educação básica e superior nacional, regional e local	() satisfatório	A articulação da política de EPT com outras políticas de educação básica e superior está plenamente institucionalizada
	() intermediário	A articulação da política de EPT com outras políticas de educação básica e superior está parcialmente institucionalizada
	() insatisfatório	- A articulação da política de EPT com outras políticas de educação básica e superior não está institucionalizada
Definição de parâmetros para promover articulação da	() satisfatório	A articulação com outras políticas de desenvolvimento social e econômico, político e cultural está plenamente institucionalizada
	() intermediário	A articulação com outras políticas de

política de EPT com outras políticas de desenvolvimento social, econômico, político e cultural nacional, regional e local		desenvolvimento social e econômico, político e cultural está parcialmente institucionalizada
	() insatisfatório	A articulação com outras políticas de desenvolvimento social e econômico, político e cultural não está institucionalizada
Indicador 02	- Diretrizes e estratégias para implantação, com qualidade, do modelo de gestão da política de EPT nos Institutos Federais	
Definição de instrumentos de planejamento (estratégico e governamental) para implantação do modelo de concepção administrativa (gestão e gerência)	() satisfatório	Os instrumentos de planejamento estão definidos e são utilizados para implantar a gestão e gerência da política
	() intermediário	Os instrumentos de planejamento estão definidos e são utilizados parcialmente para implantar a gestão e gerência da política
	() insatisfatório	Os instrumentos de planejamento não foram definidos e nem utilizados para implantar a gestão e gerência da política
Definição de instrumentos de gestão para garantir a continuidade administrativa (temporalidade teórica e burocrática) da política de EPT.	() satisfatório	Os instrumentos de gestão para garantir a continuidade administrativa da política estão implantados
	() intermediário	Os instrumentos de gestão para garantir a continuidade administrativa da política estão parcialmente implantados
	() insatisfatório	Os instrumentos de gestão para garantir a continuidade administrativa da política não estão implantados
Definição de diretrizes e/ou estratégias da PNEPT para promover a verticalização da educação (oferecer todas as modalidades e níveis de ensino)	() satisfatório	A verticalização da educação está implantada e o campus oferece cursos de todos níveis e modalidades
	() intermediário	A verticalização da educação está implantada parcialmente e o campus oferece cursos em alguns níveis e modalidades
	() insatisfatório	A verticalização da educação não está implantada e o campus oferece apenas cursos de nível básico
Definição e execução de mecanismos para promover a articulação entre a EPT, o mercado e a sociedade	() satisfatório	Os mecanismos para promover a articulação entre a EPT, o mercado e a sociedade estão institucionalizados
	() intermediário	Os mecanismos para promover a articulação entre a EPT, o mercado e a sociedade estão parcialmente institucionalizados
	() insatisfatório	Os mecanismos para promover a articulação entre a EPT, o mercado e a sociedade não estão institucionalizados

Definição de diretrizes para a institucionalização dos processos administrativos (gestão e gerência)	<input type="checkbox"/> satisfatório	Os processos administrativos estão instituídos de modo a potencializar a gestão e gerência da política
	<input type="checkbox"/> intermediário	Os processos administrativos estão parcialmente instituídos limitando a gestão e gerência da política
	<input type="checkbox"/> insatisfatório	Os processos administrativos não estão instituídos obstruindo a gestão e gerência da política
Definição de estratégias para a institucionalização dos processos administrativos (gestão e gerência) no Instituto com ênfase na implantação de sistema de TIC, infraestrutura e logística	<input type="checkbox"/> satisfatório	A implantação de sistema de TIC, infraestrutura e logística está institucionalizado de modo a potencializar a gestão e gerência da política
	<input type="checkbox"/> intermediário	A implantação de sistema de TIC, infraestrutura e logística está parcialmente institucionalizado limitando à gestão e gerência da política
	<input type="checkbox"/> insatisfatório	A implantação de sistema de TIC, infraestrutura e logística não está institucionalizado obstruindo a gestão e gerência da política
Definição de diretrizes e estratégias para a institucionalização de política de seleção, contratação, capacitação e valorização de servidores	<input type="checkbox"/> satisfatório	A política de seleção, contratação, capacitação e valorização de servidores está plenamente institucionalizada
	<input type="checkbox"/> intermediário	A política de seleção, contratação, capacitação e valorização de servidores está parcialmente institucionaliza
	<input type="checkbox"/> insatisfatório	A política de seleção, contratação, capacitação e valorização de servidores não está institucionalizada
Definição de estratégias para a articulação interinstitucional e garantia da qualidade de implantação do modelo de gestão e gerência da PNEPT	<input type="checkbox"/> satisfatório	A articulação interinstitucional está efetivamente institucionalizada e favorece a qualidade do modelo de gestão
	<input type="checkbox"/> intermediário	A articulação interinstitucional está parcialmente institucionalizada e limita a qualidade do modelo de gestão
	<input type="checkbox"/> insatisfatório	A articulação interinstitucional não está institucionalizada e impede a qualidade e execução do modelo de gestão
Definição de diretrizes e estratégias de articulação intragovernamental para fortalecer as ações administrativas (gestão e gerência)	<input type="checkbox"/> satisfatório	A ações intragovernamentais estão institucionalizadas e fortalecem a execução das ações administrativas
	<input type="checkbox"/> intermediário	A ações intragovernamentais estão parcialmente institucionalizadas e limitam a execução das ações administrativas
	<input type="checkbox"/> insatisfatório	A ações intragovernamentais não estão institucionalizadas e impedem a execução das ações administrativas

e organizacionais do Instituto		
Definição e pactuação entre o MEC e o IF para a elaboração de indicadores de monitoramento e avaliação da capacidade institucional, administrativa (gestão e gerência) e organizacional	() satisfatório	A definição e pactuação de indicadores de monitoramento e avaliação da capacidade institucional, administrativa e organizacional está institucionalizada
	() intermediário	A definição e pactuação de indicadores de monitoramento e avaliação da capacidade institucional, administrativa e organizacional está parcialmente institucionalizada
	() insatisfatório	A definição e pactuação de indicadores de monitoramento e avaliação da capacidade institucional, administrativa e organizacional não está institucionalizada
Definição e aplicação de diretrizes para o desenho de instrumentos de monitoramento e avaliação para medir os resultados e impactos da política em âmbito estadual e local	() satisfatório	Os instrumentos de monitoramento e avaliação dos resultados e impactos da política estão institucionalizados
	() intermediário	Os instrumentos de monitoramento e avaliação dos resultados e impactos da política estão parcialmente institucionalizados
	() insatisfatório	Os instrumentos de monitoramento e avaliação dos resultados e impactos da política não estão institucionalizados
Definição e execução de diretrizes e/ou estratégias institucionais para garantir a sustentabilidade da política	() satisfatório	As diretrizes e/ou estratégias para a sustentabilidade da política estão institucionalizadas
	() intermediário	As diretrizes e/ou estratégias para a sustentabilidade da política estão parcialmente institucionalizadas
	() insatisfatório	As diretrizes e/ou estratégias para a sustentabilidade da política não estão institucionalizadas
Indicador 03	- Diretrizes e estratégias da gestão orçamentária e financeira dos institutos para executar o padrão de financiamento da Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica	
Definição e cumprimento de diretrizes orçamentárias e financeiras para garantir o financiamento pleno da política.	() satisfatório	As diretrizes orçamentárias para garantir o financiamento da política estão institucionalizadas
	() intermediário	As diretrizes orçamentárias para garantir o financiamento da política estão parcialmente institucionalizadas
	() insatisfatório	As diretrizes orçamentárias para garantir o financiamento da política não estão institucionalizadas
Adequação das diretrizes	() satisfatório	A diretrizes orçamentárias estão institucionalizadas e adequadas aos contextos estaduais e locais

orçamentárias da política de educação profissional e tecnológica aos contextos estaduais e locais	() intermediário	A diretrizes orçamentárias estão parcialmente institucionalizadas e adequadas aos contextos estaduais e locais
	() insatisfatório	A diretrizes orçamentárias não estão institucionalizadas e nem adequadas aos contextos estaduais e locais
Definição e implantação de instrumentos para acompanhamento, avaliação e controle dos gastos do Instituto	() satisfatório	Os instrumentos de acompanhamento, avaliação e controle estão plenamente institucionalizados
	() intermediário	Os instrumentos de acompanhamento, avaliação e controle estão parcialmente institucionalizados
	() insatisfatório	Os instrumentos de acompanhamento, avaliação e controle não estão institucionalizados
Indicador 04	- Definição de modelo/padrão de governança dos Institutos	
Promoção de ações para uma gestão participativa efetiva do Instituto – fixação das instâncias de participação dos servidores, docentes, discentes e sociedade na administração (gestão e gerência).	() satisfatório	A participação dos servidores, docentes, discentes e representantes da sociedade na gestão e gerência da política está plenamente institucionalizada
	() intermediário	A participação dos servidores, docentes, discentes e representantes da sociedade na gestão e gerência da política está parcialmente institucionalizada
	() insatisfatório	A participação dos servidores, docentes, discentes e representantes da sociedade na gestão e gerência da política não está institucionalizada
Definição de diretrizes para institucionalizar o Conselho Superior, composto por representantes dos docentes, estudantes, servidores técnico-administrativos, egressos, sociedade civil, MEC e do Colégio de Dirigentes do Instituto Federal, assegurando-se a representação paritária dos segmentos que	() satisfatório	As estratégias para institucionalizar o Conselho Superior com a representação de todos os segmentos aparecem nos documentos institucionais que se refletem em ações registradas nos relatórios de gestão
	() intermediário	As estratégias para institucionalizar o Conselho Superior com a representação de todos os segmentos aparecem parcialmente nos documentos institucionais que se refletem em ações registradas nos relatórios de gestão
	() insatisfatório	As estratégias para institucionalizar o Conselho Superior com a representação de todos os segmentos não aparecem nos documentos institucionais e não se refletem em ações registradas nos relatórios de gestão

compõem a comunidade acadêmica.		
Promoção de ações para uma maior articulação e integração intrainstitucional, administrativo e organizacional do Instituto	() satisfatório	A articulação e integração intrainstitucional, administrativa e organizacional está institucionalizada
	() intermediário	A articulação e integração intrainstitucional, administrativa e organizacional está parcialmente institucionalizada
	() insatisfatório	A articulação e integração intrainstitucional, administrativa e organizacional não está institucionalizada

SUBDIMENSÃO II - Dinâmica Organizacional (com ênfase nos macroprocessos)

MÉTODO: Entrevistas estruturada ou semi estruturada; observação participante

Indicador 01	- Concepção do modelo/padrão de gestão da política nacional de educação profissional e tecnológica	
Realização de ações para ampliar a qualidade da concepção do modelo de gestão definido na PNEPT	() satisfatório	As ações para ampliar a qualidade do modelo estão institucionalizadas
	() intermediário	As ações para ampliar a qualidade do modelo estão parcialmente institucionalizadas
	() insatisfatório	As ações para ampliar a qualidade do modelo não estão institucionalizadas
Definição de diretrizes e procedimentos na PNEPT para o alcance dos objetivos e finalidades	() satisfatório	Diretrizes e procedimentos estão institucionalizados e alcançam todos os objetivos e finalidades da política
	() intermediário	Diretrizes e procedimentos estão institucionalizados mas alcançam parcialmente os objetivos e finalidades da política
	() insatisfatório	Diretrizes e procedimentos não estão institucionalizados e não alcançam os objetivos e finalidades da política
Definição de parâmetros para promover articulação da política de EPT com outras políticas de educação básica e superior nacional, regional e local	() satisfatório	A articulação da política de EPT com outras políticas de educação básica e superior está plenamente institucionalizada
	() intermediário	A articulação da política de EPT com outras políticas de educação básica e superior está parcialmente institucionalizada
	() insatisfatório	A articulação da política de EPT com outras políticas de educação básica e superior não está institucionalizada
Definição de parâmetros para promover	() satisfatório	A articulação com outras políticas de desenvolvimento social e econômico, político e cultural está plenamente institucionalizada

articulação da política de EPT com outras políticas de desenvolvimento social, econômico, político e cultural nacional, regional e local	() intermediário	A articulação com outras políticas de desenvolvimento social e econômico, político e cultural está parcialmente institucionalizada
	() insatisfatório	A articulação com outras políticas de desenvolvimento social e econômico, político e cultural não está institucionalizada
Indicador 02	- Diretrizes e estratégias para implantação, com qualidade, do modelo de gestão da política de EPT nos Institutos Federais	
Definição de instrumentos de planejamento (estratégico e governamental) para implantação do modelo de concepção administrativa (gestão e gerência)	() satisfatório	Os instrumentos de planejamento estão definidos e são utilizados para implantar a gestão e gerência da política
	() intermediário	Os instrumentos de planejamento estão definidos e são utilizados parcialmente para implantar a gestão e gerência da política
	() insatisfatório	Os instrumentos de planejamento não foram definidos e nem utilizados para implantar a gestão e gerência da política
Definição de instrumentos de gestão para garantir a continuidade administrativa (temporalidade teórica e burocrática) da política de EPT.	() satisfatório	Os instrumentos de gestão para garantir a continuidade administrativa da política estão implantados
	() intermediário	Os instrumentos de gestão para garantir a continuidade administrativa da política estão parcialmente implantados
	() insatisfatório	Os instrumentos de gestão para garantir a continuidade administrativa da política não estão implantados
Definição de diretrizes e/ou estratégias da PNEPT para promover a verticalização da educação (oferecer todas as modalidades e níveis de ensino)	() satisfatório	A verticalização da educação está implantada e o campus oferece cursos de todos níveis e modalidades
	() intermediário	A verticalização da educação está implantada parcialmente e o campus oferece cursos em alguns níveis e modalidades
	() insatisfatório	A verticalização da educação não está implantada e o campus oferece apenas cursos de nível básico
Definição e execução de mecanismos para promover a articulação entre a EPT, o mercado e a sociedade	() satisfatório	Os mecanismos para promover a articulação entre a EPT, o mercado e a sociedade estão institucionalizados
	() intermediário	Os mecanismos para promover a articulação entre a EPT, o mercado e a sociedade estão parcialmente institucionalizados
	() insatisfatório	Os mecanismos para promover a articulação entre a EPT, o mercado e a sociedade não estão

		institucionalizados
Definição de diretrizes para a institucionalização dos processos administrativos (gestão e gerência)	<input type="checkbox"/> satisfatório	Os processos administrativos estão instituídos de modo a potencializar a gestão e gerência da política
	<input type="checkbox"/> intermediário	Os processos administrativos estão parcialmente instituídos limitando a gestão e gerência da política
	<input type="checkbox"/> insatisfatório	Os processos administrativos não estão instituídos obstruindo a gestão e gerência da política
Definição de estratégias para a institucionalização dos processos administrativos (gestão e gerência) no Instituto com ênfase na implantação de sistema de TIC, infraestrutura e logística	<input type="checkbox"/> satisfatório	A implantação de sistema de TIC, infraestrutura e logística está institucionalizado de modo a potencializar a gestão e gerência da política
	<input type="checkbox"/> intermediário	A implantação de sistema de TIC, infraestrutura e logística está parcialmente institucionalizado limitando à gestão e gerência da política
	<input type="checkbox"/> insatisfatório	A implantação de sistema de TIC, infraestrutura e logística não está institucionalizado obstruindo a gestão e gerência da política
Definição de diretrizes e estratégias para a institucionalização de política de seleção, contratação, capacitação e valorização de servidores	<input type="checkbox"/> satisfatório	A política de seleção, contratação, capacitação e valorização de servidores está plenamente institucionalizada
	<input type="checkbox"/> intermediário	A política de seleção, contratação, capacitação e valorização de servidores está parcialmente institucionaliza
	<input type="checkbox"/> insatisfatório	A política de seleção, contratação, capacitação e valorização de servidores não está institucionalizada
Definição de estratégias para a articulação interinstitucional e garantia da qualidade de implantação do modelo de gestão e gerência da PNEPT	<input type="checkbox"/> satisfatório	A articulação interinstitucional está efetivamente institucionalizada e favorece a qualidade do modelo de gestão
	<input type="checkbox"/> intermediário	A articulação interinstitucional está parcialmente institucionalizada e limita a qualidade do modelo de gestão
	<input type="checkbox"/> insatisfatório	A articulação interinstitucional não está institucionalizada e impede a qualidade e execução do modelo de gestão
Definição de diretrizes e estratégias de articulação intragovernamental para fortalecer as	<input type="checkbox"/> satisfatório	A ações intragovernamentais estão institucionalizadas e fortalecem a execução das ações administrativas
	<input type="checkbox"/> intermediário	A ações intragovernamentais estão parcialmente institucionalizadas e limitam a execução das ações administrativas

ações administrativas (gestão e gerência) e organizacionais do Instituto	<input type="checkbox"/> insatisfatório	A ações intragovernamentais não estão institucionalizadas e impedem a execução das ações administrativas
Definição e pactuação entre o MEC e o IF para a elaboração de indicadores de monitoramento e avaliação da capacidade institucional, administrativa (gestão e gerência) e organizacional	<input type="checkbox"/> satisfatório	A definição e pactuação de indicadores de monitoramento e avaliação da capacidade institucional, administrativa e organizacional está institucionalizada
	<input type="checkbox"/> intermediário	A definição e pactuação de indicadores de monitoramento e avaliação da capacidade institucional, administrativa e organizacional está parcialmente institucionalizada
	<input type="checkbox"/> insatisfatório	A definição e pactuação de indicadores de monitoramento e avaliação da capacidade institucional, administrativa e organizacional não está institucionalizada
Definição e aplicação de diretrizes para o desenho de instrumentos de monitoramento e avaliação para medir os resultados e impactos da política em âmbito estadual e local	<input type="checkbox"/> satisfatório	Os instrumentos de monitoramento e avaliação dos resultados e impactos da política estão institucionalizados
	<input type="checkbox"/> intermediário	Os instrumentos de monitoramento e avaliação dos resultados e impactos da política estão parcialmente institucionalizados
	<input type="checkbox"/> insatisfatório	Os instrumentos de monitoramento e avaliação dos resultados e impactos da política não estão institucionalizados
Definição e execução de diretrizes e/ou estratégias institucionais para garantir a sustentabilidade da política	<input type="checkbox"/> satisfatório	As diretrizes e/ou estratégias para a sustentabilidade da política estão institucionalizadas
	<input type="checkbox"/> intermediário	As diretrizes e/ou estratégias para a sustentabilidade da política estão parcialmente institucionalizadas
	<input type="checkbox"/> insatisfatório	As diretrizes e/ou estratégias para a sustentabilidade da política não estão institucionalizadas
Indicador 03	- Diretrizes e estratégias da gestão orçamentária e financeira dos institutos para executar o padrão de financiamento da Política Nacional de Educação Profissional e Tecnológica	
Definição e cumprimento de diretrizes orçamentárias e financeiras para garantir o financiamento pleno da política.	<input type="checkbox"/> satisfatório	As diretrizes orçamentárias para garantir o financiamento da política estão institucionalizadas
	<input type="checkbox"/> intermediário	As diretrizes orçamentárias para garantir o financiamento da política estão parcialmente institucionalizadas
	<input type="checkbox"/> insatisfatório	As diretrizes orçamentárias para garantir o financiamento da política não estão institucionalizadas

Adequação das diretrizes orçamentárias da política de educação profissional e tecnológica aos contextos estaduais e locais	() satisfatório	A diretrizes orçamentárias estão institucionalizadas e adequadas aos contextos estaduais e locais
	() intermediário	A diretrizes orçamentárias estão parcialmente institucionalizadas e adequadas aos contextos estaduais e locais
	() insatisfatório	A diretrizes orçamentárias não estão institucionalizadas e nem adequadas aos contextos estaduais e locais
Definição e implantação de instrumentos para acompanhamento, avaliação e controle dos gastos do Instituto	() satisfatório	Os instrumentos de acompanhamento, avaliação e controle estão plenamente institucionalizados
	() intermediário	Os instrumentos de acompanhamento, avaliação e controle estão parcialmente institucionalizados
	() insatisfatório	Os instrumentos de acompanhamento, avaliação e controle não estão institucionalizados
Indicador 04	- Definição de modelo/padrão de governança dos Institutos	
Promoção de ações para uma gestão participativa efetiva do Instituto – fixação das instâncias de participação dos servidores, docentes, discentes e sociedade na administração (gestão e gerência).	() satisfatório	A participação dos servidores, docentes, discentes e representantes da sociedade na gestão e gerência da política está plenamente institucionalizada
	() intermediário	A participação dos servidores, docentes, discentes e representantes da sociedade na gestão e gerência da política está parcialmente institucionalizada
	() insatisfatório	A participação dos servidores, docentes, discentes e representantes da sociedade na gestão e gerência da política não está institucionalizada
Definição de diretrizes para institucionalizar o Conselho Superior, composto por representantes dos docentes, estudantes, servidores técnico-administrativos, egressos, sociedade civil, MEC e do Colégio de Dirigentes do Instituto Federal, assegurando-se a representação	() satisfatório	O Conselho Superior está plenamente institucionalizado com a participação de todos os segmentos
	() intermediário	O Conselho Superior está parcialmente institucionalizado e não ocorre com a participação de todos os segmentos
	() insatisfatório	O Conselho Superior não está institucionalizado como determina a legislação

paritária dos segmentos que compõem a comunidade acadêmica.		
Promoção de ações para uma maior articulação e integração intrainstitucional, administrativo e organizacional do Instituto	() satisfatório	A articulação e integração intrainstitucional, administrativa e organizacional está institucionalizada
	() intermediário	A articulação e integração intrainstitucional, administrativa e organizacional está parcialmente institucionalizada
	() insatisfatório	A articulação e integração intrainstitucional, administrativa e organizacional não está institucionalizada