

Avaliação de políticas públicas desenvolvimentistas: um enfoque educacional

Evaluation of developmental public policies: an educational approach

Recebido: 07/08/2023 | **Revisado:** 02/08/2024 | **Aceito:** 02/08/2024 | **Publicado:** 06/09/2025

Igor Vasconcelos Nogueira
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8635-3605>
Instituto Federal de São Paulo
E-mail: igorvasconcelosnogueira@ifsp.edu.br

Leticia Pedrosa Ramos
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6287-4278>
Instituto Federal de São Paulo
E-mail: leticiapramos@ifsp.edu.br

Como citar: NOGUEIRA, I. V.; RAMOS, L. P. Avaliação de políticas públicas desenvolvimentistas: um enfoque educacional. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, [S.l.], v. 03, n. 25, p.1-17 e15881, set. 2025. ISSN 2447-1801. Disponível em: <Endereço eletrônico>.



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 Unported License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Resumo

Este artigo discute a avaliação de políticas públicas desenvolvimentistas com enfoque educacional, destacando a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Aborda-se a importância de uma avaliação sistêmica que integre métodos quantitativos e qualitativos para captar adequadamente os impactos no desenvolvimento regional. O estudo enfatiza a necessidade de superar limitações na disponibilidade de dados e a importância de considerar externalidades positivas, na avaliação da efetividade dessas políticas. Conclui-se que uma abordagem avaliativa abrangente, alinhada com princípios de justiça e coesão social, é fundamental para compreender e aprimorar políticas educacionais, visando contribuir para um Brasil mais equitativo e inclusivo.

Palavras-chave: Avaliação Sistêmica; Políticas Públicas; Desenvolvimento Regional; Educação; Rede Federal.

Abstract

This paper discusses the evaluation of developmental public policies with a focus on educational, highlighting the expansion of the Federal Network of Professional, Scientific, and Technological Education. It addresses the importance of a systemic evaluation that integrates quantitative and qualitative methods to adequately capture impacts on regional development. The study emphasizes the need to overcome limitations in data availability and the importance of considering positive externalities in assessing the effectiveness of these policies. It concludes that a comprehensive evaluative approach, aligned with principles of justice and social cohesion, is fundamental to understanding and improving educational policies, aiming to contribute to a more equitable and inclusive Brazil.

Keywords: Systemic Evaluation; Public Policies; Regional Development; Education; Federal Network.

1 INTRODUÇÃO

A definição de crescimento econômico considera um aumento quantitativo da produção e do consumo de bens e serviços de uma economia ao longo do tempo, ou conforme definido por Kuznets (1966), o crescimento econômico é expresso pelo aumento de longo prazo na capacidade de fornecer uma diversidade crescente de bens econômicos à sua população. Essa capacidade crescente está baseada em tecnologia avançada e em ajustes institucionais e ideológicos.

Contudo, o conceito de desenvolvimento socioeconômico é mais complexo, pois vai além do simples aumento de renda per capita, abrangendo a melhoria das condições de vida e a expansão das liberdades e oportunidades dos indivíduos, envolvendo aspectos econômicos, sociais, culturais e políticos que contribuem para o bem-estar geral da sociedade. O próprio Kuznets (1966) destaca que o crescimento econômico pode ocorrer sem necessariamente melhorar o bem-estar social, sendo, essencial que ocorra a distribuição de renda e a redução da pobreza para que o crescimento econômico contribua para o desenvolvimento humano.

Em suma, o crescimento econômico pode ser representado pela variação positiva na taxa de crescimento do PIB, enquanto o desenvolvimento econômico representa a melhoria das condições socioeconômicas dos indivíduos; desta forma, identifica-se que o conceito de desenvolvimento econômico é mais abrangente que o conceito de crescimento econômico (Silva; Quinteiros; Araújo, 2013).

Já o desenvolvimento regional deve considerar fatores relacionados ao campo social, cultural, ambiental, demográfico, entre outros. Silva, Quinteiros e Araújo (2013) relatam que é preciso repensar um novo modelo de desenvolvimento, que considere a educação como um propulsor da inovação tecnológica, dado que a educação deve ser considerada como a força motriz para uma política de crescimento sustentável, objetivando a melhora na distribuição e adoção dos bens e serviços em prol da qualidade de vida da sociedade.

Nessa ótica, o desenvolvimento regional deve promover uma sociedade mais justa por meio da redução das desigualdades, que vão além das desigualdades econômicas, o que apenas será possível com a adoção de políticas públicas oriundas de um planejamento governamental que perpassasse as diferentes esferas do setor público, a saber, federal, estadual e municipal e assegure recursos que viabilizem a capacidade técnica de planejamento das atividades de um projeto político desenvolvimentista sustentável (De Toni, 2009).

Entre os componentes de uma política pública que objetivem tornar exequível um projeto político com foco no desenvolvimento regional sustentável, deve-se necessariamente considerar políticas educacionais com o foco na redução das desigualdades de oportunidades entre os estudantes por meio da oferta de educação alinhada com as necessidades locais e com estímulo à permanência de profissionais qualificados no interior do país (Frigotto, 2007).

Nesse tocante, o propósito da criação e posterior expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, doravante Rede Federal, foi promover o desenvolvimento regional, reduzindo as desigualdades sociais e territoriais, por meio da educação profissional, científica e tecnológica, com a democratização de uma educação qualificada alinhada com as necessidades locais

que estimulasse a permanência de profissionais capacitados no interior do país (Faveri; Petterini; Barbosa, 2018).

A Rede Federal teve início em 1909, com a criação de 19 Escolas de Aprendizizes e Artífices durante o governo do então Presidente da República Nilo Peçanha e vivenciou entre os anos de 2003 e 2016 a maior expansão da sua história, com a construção de mais de 500 novas unidades em detrimento das 140 existentes até 2002 (Brasil, 2020). Atualmente a Rede Federal é composta por 682 campi em funcionamento que estão presentes em todos os estados da Federação.

Sua expansão também propiciou a interiorização do ensino público de qualidade com a oferta de cursos de qualificação, cursos técnicos integrados ao ensino médio, cursos técnicos concomitantes ou subsequentes ao ensino médio, cursos superiores de tecnologia, licenciaturas e cursos de pós-graduação por meio de 38 Institutos Federais - IFs, uma Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR, dois Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica - CEFET-MG e CEFET-RJ, 23 escolas vinculadas a Universidades Federais - UFs e a UTFPR e o Colégio Pedro II (Brasil, 2020).

Conforme Macedo (2014), a Rede Federal promove inegavelmente o desenvolvimento regional, por meio de soluções educacionais de ensino, pesquisa e extensão, promovendo rupturas de barreiras desenvolvimentistas ao democratizar o acesso gratuito e de qualidade à educação profissional e tecnológica em relacionamento direto com os arranjos produtivos locais.

Já Cechella (2019) reforça que no caso da expansão da Rede Federal, o impacto econômico ocorre desde a construção ou ampliação da nova unidade de ensino, na qual já demanda a contratação de trabalhadores e serviços da região, bem como materiais, transporte e gastos com alimentação. Posteriormente, observa-se a contratação de serviços terceirizados, por exemplo, limpeza, vigilância e serviços gerais e não menos importante, a formação de profissionais que irão suprir as demandas de vagas locais, implicando também na elevação do nível de escolaridade da região e por consequência aumentando o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH da região.

Cabe aqui ressaltar que a menção ao IDH se faz por este ser muito utilizado nas políticas públicas como um indicador social universal, contudo, cabe a ressalva de se respeitar as particularidades regionais, como os hábitos de consumo, a cultura local e suas crenças, tanto na perspectiva territorialmente mais ampla, como no caso dos países e estados, quanto territorialmente menores como os municípios.

Portanto, objetivando avaliar uma política pública desenvolvimentista, que tenha como um de seus propulsores a educação, tal como a expansão da Rede Federal que propiciou interiorizar a educação profissional, científica e tecnológica, juntamente com o compromisso da formação cidadã, faz-se necessário o emprego de indicadores capazes de mensurar o dimensionamento dessas atividades, bem como, uma análise qualitativa que possibilite ir além dos indicadores quantitativos, com o propósito de avaliar as externalidades positivas nas políticas públicas educacionais.

Figueiredo e Figueiredo (1986) observam que na avaliação de políticas públicas são comumente empregados os métodos tradicionais em pesquisas sociais, tais como, pesquisa de população por amostragem, análise de dados agregados, análise de conteúdo, observação participante, entre outros. Contudo, a escolha do

método deve ser definida pelo objetivo da avaliação e não pela preferência dos avaliadores, sendo relevante estabelecer as conexões lógicas entre os objetivos, os critérios e os modelos analíticos de avaliação.

Diante do exposto, o presente trabalho tem como objetivo realizar uma breve discussão sobre as formas de avaliação de uma política pública desenvolvimentista com enfoque educacional, tal como a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que é considerada por muitos autores como o maior programa de política pública educacional do país (Moura, 2008; Pacheco, 2011; Pereira; Da Cruz, 2019; Silva, 2009).

Considerando os objetivos da pesquisa, trata-se de uma pesquisa exploratória por proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses (Gil, 2002). Quanto ao procedimento de pesquisa, utilizou-se a pesquisa bibliográfica. De acordo com Marconi e Lakatos (2003), este tipo de pesquisa tem como objetivo proporcionar ao pesquisador um contato direto com todo o material já produzido sobre o tema em estudo, seja ele escrito, falado ou filmado.

Neste trabalho foram considerados como fontes bibliográficas livros e artigos científicos, destacando-se o conceito de desenvolvimento regional e a importância da expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica no processo de desenvolvimento a partir de sua interiorização.

Na sequência, discorre-se sobre a avaliação de políticas públicas por meio de indicadores quantitativos e posteriormente, sobre a avaliação qualitativa como uma ferramenta capaz de compreender o funcionamento das políticas públicas além do processo de linearidade das variáveis quantitativas. Por fim, apresenta-se brevemente a avaliação sistêmica como capaz de sintetizar as diferentes perspectivas de avaliação de políticas públicas.

2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR MEIO DE INDICADORES QUANTITATIVOS

De acordo com Schwartzman (1996), a estatística pública refere-se aos dados estatísticos produzidos por órgãos governamentais, como agências de recenseamento e departamentos de estatística. O autor destaca que essas informações são divulgadas pela mídia e desempenham um papel crucial na orientação e avaliação de políticas governamentais. Além de tudo, Schwartzman ressalta que esses dados estatísticos têm o poder de influenciar a criação ou limitação de direitos e benefícios legais que afetam toda a sociedade.

Jannuzzi (2018), por sua vez, complementa ao apontar que os indicadores produzidos por meio das estatísticas públicas são fundamentais no dimensionamento das questões sociais latentes, cumprindo o papel de instrumentalizar as demandas de grupos organizados, especificamente, partidos políticos, sindicatos, associações patronais, mídia e propiciam aos gestores públicos um painel comparativo passível de avaliar outras demandas governamentais.

Neste sentido e sob o olhar das políticas públicas sociais, os indicadores quantitativos podem assumir um papel intermediário, objetivando mensurar os

insumos e os processos capazes de traduzirem numericamente os esforços de alocação dos recursos humanos, físicos ou financeiros, com o propósito de obter melhorias efetivas no bem-estar social (Abdal *et al.*, 2016a).

Tais indicadores, auxiliam também, no processo de avaliação do planejamento de políticas públicas, como no caso de políticas públicas educacionais, em que os indicadores de insumo, que estão relacionados às pessoas e aos recursos materiais e financeiros utilizados, verificam se o número de profissionais contratados em uma escola é considerado adequado, ou se a quantidade de equipamentos de apoio ao processo educacional é suficiente conforme a demanda escolar. Enquanto, os indicadores de processo, que quantificam o desempenho de atividades relacionadas à forma de produção de bens e serviços, podem avaliar se a carga horária do processo de ensino e aprendizado ou o número de aulas ministradas está condizente com o objetivo educacional (Abdal *et al.*, 2016a).

Abdal *et al.* (2016a) destaca que em certos contextos, os indicadores de insumo e processo são denominados de indicadores de esforço, e os indicadores de resultados como indicadores-produto, no qual é importante realizar a distinção, uma vez que, há a possibilidade de um processo ser bem avaliado, mas ainda assim, não obtenha os resultados esperados.

Já em relação aos indicadores-produto empregados nas políticas públicas sociais, estes avaliam as variáveis resultantes de processos sociais, como a proporção de potencial alunado fora da escola ou o nível de aprendizado nas disciplinas ministradas, sendo medidas representativas do nível de escolaridade e de aprendizado com a finalidade de mensurar as condições de vida da população observada (Abdal *et al.*, 2016a).

Diante do exposto, é importante considerar a observação feita por Jannuzzi (2018) ao enfatizar que, para a elaboração de programas públicos eficazes, é fundamental realizar um diagnóstico abrangente. Este diagnóstico deve incluir a coleta de indicadores detalhados sobre o público-alvo, englobando suas características específicas. O autor argumenta que essa abordagem é essencial para compreender adequadamente as condições sociais do contexto em que o público-alvo está inserido, bem como para identificar as potencialidades e fragilidades da economia local e regional. Com esse entendimento aprofundado deve-se desenvolver programas públicos que atendam efetivamente às necessidades da população.

De forma prática sob a ótica das políticas públicas, os indicadores são instrumentos que possibilitam: mensurar os aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade; operacionalizar e avaliar de determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo); e constituir um retrato aproximado de determinadas dimensões da realidade social vivenciada (Sousa, 2014).

No tocante ao mau uso ou abuso dos indicadores quantitativos em políticas públicas, Jannuzzi (2002) chama atenção que a grande dificuldade no processo de avaliação é a garantia da existência real de uma relação de causalidade entre a política pública avaliada e os resultados esperados.

Em relação a estratégia empírica para a identificação de impactos, Faveri, Petterini e Barbosa (2018), destacam que a literatura se divide nas perspectivas de efeito-gasto e efeito-conhecimento, no qual o efeito-gasto faz uso de indicadores

quantitativos agregados, tais como, o PIB, a renda, os salários médios, os dispêndios públicos, as taxas de desemprego, dentre outros; enquanto o efeito-conhecimento busca identificar se os egressos estão trabalhando na área da sua formação técnica e/ou na região em que receberam esta formação e se estão recebendo salário compatível com a sua formação.

Neste contexto, tem-se o desafio de empregar variáveis representativas para a formulação de indicadores quantitativos capazes de mensurar o desenvolvimento econômico, social e ambiental, na região delimitada, como as áreas de abrangência dos campi da Rede Federal. As variáveis representativas são divididas em alguns grupos, particularmente: as variáveis econômicas: renda per capita, receita tributária própria dos municípios, PIB per capita e taxa de desocupação; as variáveis sociais: escolarização média, índice de criminalidade, taxa de mortalidade e as variáveis ambientais: número de empresas e outras organizações atuantes, esgotamento sanitário adequado, arborização e urbanização de vias públicas.

Jannuzzi (2011) chama a atenção para um desafio crucial na elaboração de diagnósticos para programas públicos: o equilíbrio na amplitude temática. O autor adverte que um diagnóstico excessivamente abrangente pode resultar em perda de foco e objetividade, enquanto um muito restrito pode comprometer a eficácia na formulação do programa público. Nesse contexto, Jannuzzi (2011) enfatiza que uma avaliação socioeconômica adequada deve caracterizar-se por um estudo aprofundado da população e sua região. Deve ainda incorporar uma variedade de elementos, incluindo análises descritivas e analíticas, apresentação de dados em tabelas, uso de cartogramas e, principalmente, a utilização de indicadores específicos que abordem diversos aspectos da realidade local e regional.

Tendo em vista os aspectos que foram até aqui apresentados seria possível questionar que: “apenas os indicadores quantitativos são suficientes para um adequado diagnóstico de uma política educacional mais abrangente, tal como a interiorização da Rede Federal?”; a resposta é que certamente não, pois apesar dos indicadores quantitativos terem o propósito de orientar e avaliar as políticas públicas, no caso de políticas públicas mais abrangentes como uma política pública educacional com a finalidade de promover um desenvolvimento regional, é necessário também realizar uma avaliação qualitativa capaz de mensurar outras dimensões dessa política pública.

3 AVALIAÇÃO QUALITATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação qualitativa possibilita um conjunto prático de ideias com o propósito de auxiliar sistematicamente as políticas públicas, por meio do aprimoramento das ações, da justificativa dos investimentos e da divulgação dos resultados obtidos.

No que diz respeito ao possível questionamento de que a avaliação qualitativa é enviesada ou menos científica que a avaliação quantitativa ou experimental, Fonseca, Lima e Segatto (2021) reforçam que a avaliação qualitativa representa uma abordagem metodológica em constante evolução e refinamento, equiparável em rigor e relevância às metodologias quantitativas e experimentais. Tem-se ainda que, assim como outras áreas científicas, as técnicas qualitativas têm sido continuamente

aprimoradas, com exemplos como o rastreamento de processos, etnografia e teoria fundamentada em dados.

Em relação ao enviesamento dado pela suposta falta de neutralidade, as autoras destacam que é na verdade uma característica inerente a toda pesquisa, independentemente da metodologia. O envolvimento do pesquisador com o campo, ao invés de ser um problema, é muitas vezes essencial para estabelecer a confiança necessária para acessar informações cruciais, especialmente em contextos sensíveis ou com grupos vulneráveis. A qualidade da pesquisa não é determinada pelo método em si, mas pela aplicação adequada das técnicas, atenção aos critérios éticos, transparência e diálogo com a comunidade acadêmica.

Além disso, a reflexividade na pesquisa qualitativa proporciona um suporte robusto para as decisões do pesquisador durante o processo empírico. Portanto, quando conduzida com rigor e consciência metodológica, a pesquisa qualitativa se apresenta como uma ferramenta valiosa e cientificamente válida para a compreensão profunda de fenômenos sociais complexos (Fonseca; Lima; Segatto, 2021).

Por meio da pesquisa qualitativa é também possível evidenciar a natureza complexa da política pública social, uma vez que mesmo reconhecendo a capacidade da pesquisa quantitativa, esta não é capaz de observar a prática dos atores envolvidos na execução das políticas públicas, sendo os métodos qualitativos os mais indicados para analisar os pressupostos comportamentais que compõe os fazeres práticos das atividades burocráticas de uma política pública.

Tal afirmação é corroborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2010) ao afirmar que os métodos qualitativos contribuem para ilustrar como as decisões iniciais de uma política pública se incorporam em uma longa sequência de processos e atividades organizacionais. Isto faz com que os métodos qualitativos propiciem compreender o funcionamento de projetos e programas, além da linearidade do processo de produção de políticas públicas, lançando luz sobre suas limitações e imperfeições que não são evidenciadas ao empregar apenas indicadores quantitativos.

Por essa razão, a avaliação qualitativa possibilita o preenchimento das lacunas entre as decisões iniciais e seus resultados, uma vez que descreve os comportamentos, ações, valores, crenças, processos e contextos sociais e fornecem insumos para as explicações causais, descrevendo as conexões entre causas e efeitos e não somente as associações ou as correlações entre as variáveis (IPEA, 2010).

Minayo (2011) destaca que a avaliação qualitativa possibilita discutir as bases teóricas, modalidades e questões de validade do objeto de estudo, com foco na triangulação de perspectivas e inclusão de todos os atores no processo. Ademais, a avaliação qualitativa permite analisar o papel das representações, crenças, emoções e relações na efetividade de programas e projetos em questão.

Outrossim, às diferenças entre as avaliações qualitativas e quantitativas, têm-se conforme Abdal *et al.* (2016a) que, os estatísticos e os economistas ressaltam que, em muitos casos, para obtenção de um resultado estatisticamente confiável, se faz necessário um grande número de observações com o intuito de reproduzir as características da população, considerando uma margem de segurança aceitável, o que nem sempre é possível ao tentar generalizar os impactos no desenvolvimento

regional para um Instituto Federal por meio dos resultados específicos obtidos de um único campus ou ao tentar generalizar tais impactos para a Rede Federal do país por meio dos resultados obtidos em apenas um Instituto Federal analisado.

A avaliação qualitativa apresenta uma ampla composição de métodos, ferramentas, práticas e habilidades, na qual deve-se considerar antes da sua escolha, as características do objeto a ser avaliado, as informações a serem produzidas e o tipo de fonte de dados possíveis. Entre as possíveis ferramentas, práticas e habilidades são comumente mais utilizadas as entrevistas, as observações sistemáticas e a pesquisa documental, muitas vezes empregadas de forma combinada (IPEA, 2010).

As entrevistas objetivam compreender as opiniões emitidas, percepções individuais e relatos de experiências a respeito do assunto pesquisado. Estas podem variar conforme o seu grau de estruturação, por meio de um roteiro preliminar, bem como a quantidade de indivíduos entrevistados (IPEA, 2010).

Abdal *et al.* (2016b) afirma que as entrevistas são umas das principais formas de coletar dados para a avaliação qualitativa, sendo uma ferramenta importante tanto na abordagem qualitativa quanto na quantitativa, dada a possibilidade das riquezas de informações que são coletadas, seja nas interpretações da fala dos entrevistados ou na possibilidade de registrar a sua reação não verbal. Ademais, a entrevista proporciona ao avaliador a possibilidade de explorar ao máximo as suas questões e eliminar dúvidas, dada a sua natureza de interação flexível e pessoal.

No caso das entrevistas estruturadas, estas podem seguir um roteiro total ou parcialmente predeterminado (estruturado ou semiestruturado), ou mesmo serem entrevistas abertas, que devem ser norteadas por algumas questões centrais e possibilitam explorar assuntos que não foram previamente antevistos pelo pesquisador (IPEA, 2010).

As entrevistas podem ser realizadas individualmente ou em grupos focais que reúnem um conjunto de indivíduos capazes de fornecerem informações robustas em pouco tempo de investigação (Abdal *et al.*, 2016b). Conforme IPEA (2010) um grupo focal pode conter indivíduos com formações e características propositadamente divergentes ou similares, a depender do objetivo do avaliador.

Em relação as limitações das entrevistas, Abdal *et al.* (2016b), destaca que o insucesso nessa modalidade de avaliação pode ocorrer devido a interpretação errônea das respostas do entrevistado por parte do avaliador, além da possibilidade de o avaliador influenciar as respostas do entrevistado, devendo por essa razão haver uma cuidadosa formulação das perguntas e um equilíbrio da interação entre o avaliador e o entrevistado.

Já as observações sistemáticas por parte do avaliador, possibilitam examinar os comportamentos e as características de funcionamento do objeto em estudo, no contexto da política pública analisada. Essa abordagem difere das entrevistas, pois permite que o analista constata o real comportamento, em vez de se basear apenas em opiniões ou percepções declaradas pelos entrevistados. Existem duas modalidades básicas de observações sistemáticas: a direta e a participante. Na observação sistemática direta, o observador acompanha o desenrolar de uma determinada atividade sem intervir, buscando somente registrar cada etapa das

ocorrências. Já na observação sistemática participante, o observador é parte do processo, atuando de alguma forma na atividade (IPEA, 2010).

Corroborando com tais afirmações, Pereira e Oliveira (2024) destacam que a observação sistemática é um método de coleta de dados que se caracteriza pelo planejamento prévio e organização, visando responder a objetivos de pesquisa específicos e, embora demande rigor no planejamento e controle das variáveis, oferece a vantagem de gerar dados passíveis de análise objetiva, contribuindo para a descrição precisa de fenômenos e teste de hipóteses.

No entanto, os autores também reconhecem as limitações inerentes ao método, sendo uma das limitações, a dificuldade em ocultar a presença do pesquisador, o que pode influenciar o comportamento dos observados, comprometendo a naturalidade dos dados. Outra limitação reside na necessidade de tempo e esforço para definir as categorias de análise, demandando preparação prévia à coleta de dados.

Quanto à pesquisa documental, faz-se uso de arquivos ou fontes secundárias, como num processo de historicidade no qual se observam os fatos passados, a fim de encontrar explicações para os fenômenos presentes (IPEA, 2010).

Alves *et al.* (2021) destacam que a pesquisa documental é uma ferramenta que exige organização, categorização e interpretação de dados extraídos de documentos. Tem-se ainda a necessidade de uma seleção criteriosa do material, baseada em claros objetivos de pesquisa, para garantir a confiabilidade dos resultados.

Além disso, os autores destacam a evolução do conceito de "documento", que se expandiu para além dos textos escritos, abrangendo diversas formas de registro, como filmes, fotografias e vídeos. Essa amplitude de formatos exige do pesquisador um olhar crítico e atento na avaliação da credibilidade e representatividade das fontes, sem desconsiderar a análise contextual dos documentos, tais como, o cenário histórico, social, político e cultural em que foram produzidos.

Como limitações, Alves *et al.* (2021) ressaltam que o acesso restrito a determinados documentos, a falta de controle sobre a produção do material e a subjetividade na interpretação são alguns dos desafios mencionados.

Abdal *et al.* (2016b) ressalta que as avaliações qualitativas perdem para as avaliações quantitativas em relação à amplitude de generalização, por não se basearem em estatísticas o que as deixam mais suscetíveis aos vieses do avaliador. Contudo, ganham em refinamento dada a possibilidade de explorar com profundidade as informações observadas.

Já Minayo (2011) defende a complementaridade entre as abordagens qualitativas e quantitativas, utilizando o termo "triangulação de métodos". A autora se baseia em Kant para defender que a realidade possui aspectos quantitativos e qualitativos interdependentes, e que a avaliação deve considerar ambos.

Por fim, em relação às avaliações qualitativas para as políticas públicas, destaca-se que além da produção de dados, estas também envolvem instrumentos de análise que possibilitam a sistematização das informações, tornando-as em elementos descritivos ou explicativos das políticas analisadas. Conforme IPEA (2010) as ferramentas de análise incluem a elaboração de estudos de caso, comparações

entre casos, preparação de tipologias, análise de narrativas e discursos, análise de redes sociais e de interações entre indivíduos e grupos, bem como rastreamento de processos. Além disto, as técnicas e ferramentas de análise estão em constante evolução, dado que novas abordagens são constantemente elaboradas devido a necessidade de novas demandas de avaliação de políticas públicas, como as políticas educacionais mais abrangentes da expansão da Rede Federal.

4 AVALIAÇÃO SISTÊMICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para além das avaliações quantitativas ou qualitativas de políticas públicas, existe a Avaliação Sistêmica. Este é capaz de analisar suas estruturas técnicas-administrativas, por meio dos seus componentes globais e político-relacionais: recursos humanos, recursos financeiros, equipamentos, serviços disponíveis, participação social e institucionalidades do arranjo operacional, conforme destacado por Jannuzzi (2016).

A Avaliação Sistêmica é um processo de aprendizado organizacional para políticas públicas sociais, visando ir além das avaliações econométricas, por meio de um conjunto mais amplo de valores que propõe assegurar a cobertura e equidade de acesso aos diferentes públicos, a mensuração da qualidade dos serviços, a garantia dos direitos sociais constituídos, a redução da desigualdade e maior adesão social (Jannuzzi, 2016).

O processo de avaliação deve garantir uma visão completa de um programa, respeitando seus múltiplos objetivos e formas de funcionamento, portanto, deve ser analisado a partir de uma perspectiva ampla e multidisciplinar, com o envolvimento de diversos métodos de análise (Ferraz, 2019). Desta forma, em seus estudos realizados em escola profissionalizante a autora optou pela avaliação sistêmica uma vez que esta, ao contrário dos modelos simplificados, permite uma resposta a várias questões que envolvem os programas sociais, usa um conjunto de métodos e olhares avaliativos e permite a combinação entre abordagens teóricas e indicadores de múltiplas naturezas.

Jannuzzi (2016) destaca também que a avaliação sistêmica é concebida como um processo abrangente que gera informações e conhecimentos para aprimorar as diversas fases de uma política ou programa social. Este processo engloba desde a formulação até a implementação e avaliação, levando em consideração elementos estruturais fundamentais, que incluem a disponibilidade de recursos financeiros, a capacidade das equipes técnicas, a infraestrutura física, os resultados entregues, as estruturas de governança e execução, bem como os mecanismos de participação da sociedade.

Esta abordagem contrasta com a visão tradicional apresentada em muitos manuais de avaliação de organizações internacionais, notadamente, os manuais adotados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, o guia de avaliação do Banco Mundial e o manual de avaliação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE.

Assim sendo, ao invés de considerar políticas e programas públicos como iniciativas de curto ou médio prazo, com escopo limitado e metas específicas,

avaliadas principalmente por critérios de eficiência econômica, a avaliação sistêmica adota uma perspectiva mais holística e de longo prazo. Ela reconhece a complexidade e a interconexão dos diversos componentes que influenciam o sucesso e o impacto das políticas públicas, proporcionando uma compreensão mais profunda e contextualizada de sua eficácia e relevância social (Jannuzzi, 2016).

Em um contexto em que as políticas públicas necessitam de informações confiáveis para serem geridas, as avaliações diagnósticas e de processo continuam sendo essenciais para o aprimoramento dessas políticas com o objetivo de atender aos anseios dos diferentes públicos-alvo, bem como a heterogeneidade da capacidade de gestão dada a amplitude e a desigualdade social presente em nosso território nacional. Já a avaliação de resultados deve ser empregada em seu devido momento, somente após solucionados os problemas operacionais presentes em qualquer política pública que se inicia (Jannuzzi, 2019).

Cotta (1998) relata que além das avaliações diagnósticas, de processo e de resultados, há também a avaliação de eficiência, que permite comparar intervenções alternativas em relação aos custos. Conforme Cardoso (1999) a eficiência, a eficácia e a efetividade são a forma de avaliar a adequação entre os meios e os fins nas políticas públicas sociais, sendo que: a eficiência aborda os custos intermediários e os recursos utilizados com fins aos resultados obtidos; a eficácia retrata a capacidade da política pública em cumprir as metas estabelecidas; e a efetividade social evidencia os efeitos da política, ou seja, a sua capacidade de produzir externalidades positivas para a sociedade.

Neste contexto, Fagundes e De Moura (2009) destacam a importância de diferenciar os conceitos de efetividade, eficiência e eficácia na avaliação de políticas e programas sociais, enfatizando que essa distinção é crucial para incentivar programas que operam com maior sucesso e orientar aqueles com fraco desempenho para seu aperfeiçoamento. As autoras argumentam que a avaliação deve ir além da mera mensuração quantitativa, incorporando análises qualitativas que capturem as nuances e os impactos sociais das políticas.

Segundo Barreira (2000), a avaliação de programas é fundamental para aferir o grau de eficiência, efetividade e eficácia dos serviços sociais, realimentando decisões e ações no campo da política social. As autoras ressaltam que mecanismos de avaliação são de extrema valia em contextos em que as organizações do setor público são exigidas a adotar uma orientação por resultados e com foco no usuário. Assim, a avaliação não apenas mede resultados, mas também contribui para a correção de erros e a superação de obstáculos, promovendo uma melhoria contínua das políticas públicas.

No tocante a avaliação capaz de diferenciar a natureza do produto informacional, seus esforços de avaliação podem em termos gerais, serem estruturados em quatro tipos de produtos, conforme Jannuzzi (2016): a) estudos avaliativos que utilizam dados secundários ou compilações de artigos e trabalhos já produzidos; b) pesquisas de avaliação que realizam levantamentos primários, quali ou quantitativos, definidos com propósito de produzir evidências mais específicas e necessárias ao aprimoramento da intervenção; c) meta-avaliações que promovem quadros sobre estudos avaliativos, pesquisas e experiências da política pública implementada e representam uma avaliação da qualidade e robustez de um estudo avaliativo, tendo como referência um conjunto de critérios ou protocolos

preestabelecidos; d) relatórios-síntese de avaliação que disponibilizem as informações de forma mais sucintas, objetivando uma comunicação mais assertiva dos aspectos do diagnóstico, da implementação e dos resultados das políticas públicas.

Em relação as meta-avaliações Jannuzzi (2020) ressalta que, apesar de ser uma ferramenta de grande relevância para: a) organizar informações relevantes; b) propor um roteiro de investigação em estudos qualitativos; e c) identificar de dimensões tangíveis e latentes na análise de mérito da política; uma das dificuldades na sua elaboração é o seu comprometimento em explicitar, de forma organizada, os pressupostos metodológicos de cada estudo avaliado e seus diversos achados. Uma vez que não sendo bem estruturada, a meta-avaliação pode perder o propósito como um recurso de reflexão avaliativa e ainda gerar mais ambiguidade e incerteza na avaliação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após uma breve discussão sobre o processo de avaliação de políticas públicas com enfoque desenvolvimentista, é imprescindível considerar o cenário social que exerce influência direta nos valores, critérios e parâmetros a serem avaliados. No contexto brasileiro, marcado por profundas desigualdades sociais que produzem diferentes realidades, é fundamental ressaltar a importância de avaliações que estejam alinhadas com os princípios de justiça, solidariedade e coesão social, conforme idealizado na Constituição de 1988. Tais avaliações têm o potencial de promover mudanças significativas no cenário político e social do país, contribuindo para a construção de um Brasil mais equitativo e inclusivo, onde as políticas públicas sejam direcionadas para a redução das disparidades e para a promoção do bem-estar coletivo.

Portanto, as avaliações consideradas mais relevantes, com a possibilidade de ofertar uma perspectiva mais abrangente, são aquelas que buscam ir além dos resultados estatísticos, adotando também um olhar qualitativo e sistêmico, para fornecer insumos capazes de transpor as dificuldades, tanto no processo de implementação quanto no de gestão e acompanhamento das políticas públicas sociais.

No caso de políticas públicas desenvolvimentistas com enfoque educacional, como a avaliação do programa de expansão e interiorização da Rede Federal, uma avaliação sistêmica que contemple a análise qualitativa além da quantitativa, torna-se crucial para captar os possíveis impactos no desenvolvimento regional das áreas de abrangência dos câmpus.

Do contrário, corre-se o risco de realizar uma análise distorcida, incapaz de mensurar adequadamente as externalidades positivas e a efetividade da política pública em questão, sobretudo, em situações de escassez de dados públicos abrangentes e atualizados, essenciais para a formulação de indicadores quantitativos robustos. Tal limitação pode comprometer a capacidade de avaliar com precisão o impacto das políticas públicas, especialmente aquelas voltadas para o desenvolvimento com enfoque educacional. Diante desse cenário, torna-se fundamental aprofundar o conhecimento sobre as políticas públicas

desenvolvimentistas no âmbito educacional, buscando estratégias alternativas para superar as lacunas de informação e garantir uma análise mais precisa e confiável.

REFERÊNCIAS

ABDAL, Alexandre; OLIVEIRA, Maria Carolina Vasconcelos; GUEZZI, Daniela Ribas; SANTOS JR., Jaime. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais - Bloco Quantitativo**. São Paulo: SESC São Paulo / CEBRAP, 2016a.

ABDAL, Alexandre; OLIVEIRA, Maria Carolina Vasconcelos; GUEZZI, Daniela Ribas; SANTOS JR., Jaime. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais - Bloco Qualitativo**. São Paulo: SESC São Paulo / CEBRAP, 2016b.

ALVES, Laís Hilário; SARAMAGO, Guilherme; VALENTE, Lucia de Fátima; SOUSA, Angélica Silva de. Análise documental e sua contribuição no desenvolvimento da pesquisa científica. **Cadernos da Fucamp**, v. 20, n. 43, p. 51-63, 2021. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2335>. Acesso em: 1 ago. 2024.

BARREIRA, Maria Cecília R. N. **Avaliação participativa de programas sociais**. São Paulo: Veras, 2000.

BRASIL, Ministério da Educação. **Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: Expansão da Rede Federal**. Brasília: DF, 2020. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec-programas-e-aco/es/expansao-da-rede-federal>. Acesso em: 29 set. 2020.

CARDOSO, Regina Luna Santos. **Elaboração de indicadores de desempenho institucional e organizacional no setor público**. São Paulo: Cepam, 1999.

CECHELLA, Gilberto. A Interiorização do Ensino Público Federal e o Desenvolvimento Local. **Brazilian Jornal of Development**, [S. l.], vol. 5, n 1, p. 618-630, 2019. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/966>. Acesso em: 30 set. 2020.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e impacto. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 49, n. 2, p. 103-124, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v49i2.368. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/368>. Acesso em: 31 jul. 2024.

DE TONI, Jackson. Em busca do planejamento governamental do século XXI. ENAP. **Reflexões para Ibero-America: Planejamento Estratégico**. Brasília, 2009. Disponível em: [https://www.academia.edu/8126359/Em_busca_do_planejamento_governamental_o_S%C3%A9culo_XXI_novos_desenhos?auto=download](https://www.academia.edu/8126359/Em_busca_do_planejamento_governamental_do_S%C3%A9culo_XXI_novos_desenhos?auto=download). Acesso em: 27 de out. 2021.

FAGUNDES, Helenara; DE MOURA, Alessandra Ballinhas. Avaliação de programas e políticas públicas. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 89-103, 2009. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/5676>. Acesso em: 1 ago. 2024.

FAVERI, Dinorá Baldo de; PETTERINI, Francis Carlo; BARBOSA, Marcelo Ponte. Uma avaliação do impacto da política de expansão dos institutos federais nas economias dos municípios brasileiros. **Planejamento e Políticas Públicas**, (50), p. 125-147, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/742>. Acesso em: 30 set. 2020.

FERRAZ, Marina Brito. **Avaliação sistêmica do programa de ensino profissionalizante da prefeitura de São Paulo: o caso da Escola Municipal de Educação Profissional Professor Makiguti**. 2019. 99 f. Dissertação (mestrado profissional MPGPP) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/b0ccc492-3062-476c-b1e4-617e240c8759/content>. Acesso em: 1 ago. 2024.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. São Paulo: IDESP, 1986.

FONSECA, Elize Massard da; LIMA, Iana Alves de; SEGATTO, Catarina. **Pesquisa qualitativa no estudo das políticas públicas: um campo em disputa**. Site: Nexo Políticas Públicas, 19 jul. 2021. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2021/07/19/pesquisa-qualitativa-no-estudo-das-politicas-publicas-um-campo-em-disputa>. Acesso em: 1 ago. 2024.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 1129-1152, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/ghLJpSTXFjJW7nWBsnDKhMb/?format=pdf&lang=pt#:~:text=Para%20o%20estabelecimento%20de%20um,unit%C3%A1ria%20e%20polit%C3%A9cnica%2C%20ou%20tecnol%C3%B3gica>. Acesso em: 27 de out. 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, v. 3, 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/2-uncategorised/11012-brasil-em-desenvolvimento-estado-planejamento-e-politicas-publicas-volume-03>. Acesso em: 04 ago. 2023.

JANNUZZI, Paulo de Martino. A implementação no centro da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Aval**, vol. 2, nº 16, p. 64-80, jul./dez. 2019. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/49662>. Acesso em: 31 jul. 2024.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais em uma perspectiva sistêmica, plural e progressista. **Revista Aval**, julho/dezembro, vol.4, nº 18, p. 38-61 jul./dez. 2020. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/61649/162643>. Acesso em: 31 jul. 2024.

JANNUZZI, Paulo de Martino. A importância da informação estatística para as políticas sociais no Brasil: breve reflexão sobre a experiência do passado para considerar no presente. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 35, n. 1, p. e0055, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/77qbqWdQWx3b5gg7wLVmtsF/?lang=pt#>. Acesso em: 31 jul. 2024.

JANNUZZI, Paulo de Martino. A importância dos indicadores na elaboração de diagnósticos para o planejamento no setor público. **Segurança, justiça e cidadania: Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública**. Brasília, Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, v. 3, n. 5, p. 11-33, 2011. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/sjcvolume5/a_importancia_indicadores_elaboracao_diagnosticos_para_planejamento_setro_publico.pdf. Acesso em: 31 jul. 2024.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública - RAP**. Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51 a 72, 2002. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6427>. Acesso em: 31 jul. 2024.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. **Desenvolvimento em Debate**, v.4, n.1, p. 117-142, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31894>. Acesso em: 31 jul. 2024.

KUZNETS, Simon. **Modern Economic Growth**. New Haven, CT: Yale University Press, 1966.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MACEDO, Pedro Clei Sanches. **Educação Profissional e Desenvolvimento Territorial: a implantação, expansão e interiorização do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá**. 2014. Dissertação (PPGEA) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://tede.ufrjr.br/jspui/handle/jspui/2884>. Acesso em: 30 set. 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Importância da Avaliação Qualitativa combinada com outras modalidades de Avaliação. **Saúde & Transformação Social**, v. 2, n. 2, p. 2-11, 2011. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/21160>. Acesso em: 31 jul. 2024.

MOURA, Dante Henrique. Educação Básica e Educação Profissional e Tecnológica: Dualidade Histórica e Perspectivas de Integração. **HOLOS**, [S. l.], v. 2, p. 4-30, 2008. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/11>. Acesso em: 31 jul. 2024.

PACHECO, Eliezer. **Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica**. São Paulo: Moderna, 2011.

PEREIRA, Luiz Augusto Caldas; DA CRUZ, José Luis Vianna. Os Institutos Federais e o Desenvolvimento Regional: Interface Possível. **HOLOS**, [S. l.], v. 4, p. 1-18, 2019. DOI: 10.15628/holos.2019.7992. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/7992>. Acesso em: 31 jul. 2024.

PEREIRA, Natália Xavier; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de. Observação e análise documental as suas contribuições na pesquisa científica. **Humanidades & Tecnologia (FINOM)**, v. 46, p. 63-74, jan./mar. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10565180>. Acesso em: 1 ago. 2024.

SILVA, Caetana Juracy Rezende (org.). **Institutos Federais lei 11.892, de 29/11/2008: comentários e reflexões**. Natal: IFRN, 2009.

SILVA, Edson Pereira da; QUINTAIROS, Paulo César Ribeiro; ARAÚJO, Elvira Aparecida Simões de. Educação e desenvolvimento. **Latin American Journal of Business Management**, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 42-57, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://lajbm.com.br/index.php/journal/article/view/169>. Acesso em: 30 set. 2020.

SOUSA, Marconi Fernandes de. **Indicadores, Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas**. Curso de ambientação para novos servidores do Inep. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2014. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/992>. Acesso em: 29 out. 2021.

SCHWARTZMAN, Simon. Legitimidade, controvérsias e traduções em estatísticas públicas. **Teoria & Sociedade**. v. 2, p. 9-38, jan. 1996. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/224771558_Legitimidade_controversias_e_traducoes_em_estatisticas_publicas. Acesso em: 29 out. 2021.