**VI ESOCITE.BR TECSOC – 6º Simpósio Nacional de Tecnologia e Sociedade**

**Grupo Temático**

Política de Ciência e Tecnologia

**Título**

Avaliação em ciência e tecnologia, para além do quadro de indicadores: O caso da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa no Brasil

**Pesquisador**

Carlos Alberto Montero Corrales

## Apresentação

A Reforma do Estado brasileiro, impulsionada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso no intuito de superar a "Crise do Estado" (BRESSER, 1997), buscou modificar entre outros aspectos as formas tradicionais de intervenção do Estado Brasileiro. Redistribuição de funções e articulação entre níveis de governo e organizações da sociedade civil que objetivavam a substituição das relações hierárquicas entre atores governamentais por relações contratuais de coordenação entre instituições públicas e empresas privadas foram algumas das modificações mais importantes da Reforma do Aparelho do Estado (SARAIVA, 2005; PACHECO, 2006).

Essas relações contratuais passariam por um processo de publicização em que, segundo Bresser Pereira (1997), uma organização estatal (ou não) é convertida em uma organização de direito privado, reconhecida pelo Estado como fornecedora e implementadora de serviços de interesse público, com recursos orçamentários fixos estabelecidos a partir dos Contratos de Gestão.

A viabilidade jurídica desse modelo de gestão, e por sua vez dos contratos a ele vinculados, foi alcançada em 1998, com a institucionalização da Emenda Constitucional n° 19. O art.3°, XIX, § 8 da Emenda determinou, nesse sentido, que

> a autonomia (...) dos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho (...), cabendo à lei dispor sobre: I – o prazo de duração do contrato; II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III – a remuneração do pessoal.

Neste bojo de mudança, a figura jurídica criada para tal reconhecimento é a de Organizações Sociais (OS)[1]. O Estado, a partir das OS, passaria a desempenhar um papel mais eficiente e eficaz no que se refere ao gasto e ao alcance dos objetivos e do controle em atividades de interesse público e bem-estar social, entre elas, a de ciência, tecnologia e inovação (C,T&I).

As Organizações Sociais são compreendidas como

> pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, voltados para as atividades de relevante valor social, que independem de concessão ou permissão do Poder Publico, criadas por iniciativa de particulares segundo modelo previsto em lei, reconhecidas, fiscalizadas e fomentadas pelo Estado" (Lei no 9.673, de 15 de maio de 1998*)*.

Portanto, as OS constituem

> organizações públicas, de propriedade pública, porém não-estatais, constituídas em associações civis sem fins lucrativos, que se inserem no marco legal existente sob a forma de pessoa jurídica de direito privado voltada para a execução de atividades de relevante valor social, notadamente nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. Assim, não são uma nova forma de natureza jurídica, mas sim objeto de uma nova qualificação jurídica (SARAVIA, 2005, p. 06).

Guimarães (2002) coloca que o forte incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico, em especial pela criação dos Fundos Setoriais, demandaria uma capacidade adicional das organizações e que as tradicionais agências de fomento federais brasileiras não dariam conta. A adoção de novas formas de governança no controle e na execução dessas políticas públicas de fomento e de desenvolvimento estariam a cargo das organizações sociais e seriam baseadas nos contratos de gestão e na constante avaliação por resultados (MATTOS, 2006).

Conjuntamente com a criação das OS, o Estado brasileiro reforça a necessidade de introduzir o processo de *accountability* (responsabilização) em toda atividade governamental e a avaliação por resultados como mecanismo de controle das políticas públicas.

---

[1] Segundo a Lei no 9637 de 15 de maio de 1998 são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, á pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

A implementação das referidas relações contratuais, financiadas pelo investimento público e executadas por OS de direito privado, tem impulsionado mudanças no Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) (ALBUQUERQUE ET AL., 2000) e, por outro lado, redefinido as práticas e a dinâmica organizacional da pesquisa pública no Brasil (DIAS, 2009).

Em 1994, o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), antigamente chamado Ministério de Ciência e Tecnologia, desenvolveu o Projeto Rede Nacional de Pesquisa (Projeto RNP) (CARVALHO, 2006), o qual, oito anos depois foi transformado em Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (Associação RNP) e qualificada pela como Organização Social pela Presidência da República, através do Decreto n° 4077, em janeiro de 2002 (ASSOCIAÇÃO RNP, 2014).

A Associação RNP tem como objetivo desenvolver atividades de pesquisas tecnológicas em redes e ofertar e implementar esses serviços de redes, de comunicações e de colaboração às universidades, institutos públicos de pesquisa federais e estaduais, hospitais de ensino e museus. O processo operacional para fornecer esses serviços é acompanhado e avaliado em um processo contínuo, estabelecido no Contrato de Gestão, que monitora o desempenho institucional através de critérios, metas e indicadores alinhados com cada um dos macroprocessos institucionais da Associação RNP.

Inserindo-se no tema das Organizações Sociais, nos preceitos da *accountability* e na avaliação por resultados e de seus benefícios gerados à sociedade, como mecanismo de controle por parte do Estado, que tem o dever originário em implementar as atividades e/ou serviços repassados às OS, o presente trabalho busca compreender de que forma a Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa vêm estruturando os processos contínuos de monitoramento e avaliação da Associação a fim de avaliar os benefícios sociais gerados (ou não) pelos resultados alcançados ao executar programas de telemedicina, biodiversidade, meio ambiente, educação a distância, vídeo de alta qualidade em cultura, entre outros.

## Metodologia

A pesquisa explica a trajetória (2002-2015) da gestão, componentes e procedimentos do Processo de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho Institucional (PAADI),

questionando: Qual é estrutura documental do PAADI? Quais são as interrogantes avaliativas? Quais tem sido os critérios de avaliação e a sua funcionalidade do PAADI?

Para cumprir com o objetivo, o processo de avaliação da Associação RNP e o seu "uso" são descritos. O processo de acompanhamento e avaliação é vista como uma tecnologia organizacional constituída por atores, teorias, instrumentos que se encontram imbricados com a ordem social de organização que as contextualiza na trajetória histórica. Para lograr o mencionado, em um primeiro passo descreve-se desde 2002 até o 2014 as determinantes sociais e técnicas do processo de acompanhamento e avaliação do desempenho institucional da Associação RNP.

Como fonte de informação primária, entrevistas semi-estruturadas com os funcionários do escritório encarregado do monitoramento do desempenho institucional e com a Direção Operativa e com a Coordenação Executiva sobre o quadro de indicadores foram realizadas. As fontes de informação secundárias foram os Contratos de Gestão assinados até então entre a Associação RNP e o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), os Relatórios de Anuais de Avaliação da Comissão de Acompanhamento e Avaliação e as auditorias feitas pela Unidade de Auditoria Interna.

## Desenvolvimento

### O papel da Associação RNP no ensino e pesquisa no Brasil

A Associação RNP é uma instituição de reconhecimento por ter desenvolvido a infraestrutura tecnológica de internet das redes académicas federais e estaduais. Desde 2002, é considerada como Organização Social (OS) vinculada juridicamente por meio de um contrato de gestão assinado na atualidade com os: Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e o Ministérios da Educação (MEC) o que possibilita prover infraestrutura tecnológica e desenvolvimento de aplicações às instituições dedicadas ao ensino e a pesquisa no Brasil.

Através da Rede Ipê, a Associação RNP interliga as universidades, institutos e unidades de pesquisa federais e estaduais, hospitais de ensino e museus, predominantemente públicas e universidades privadas, entre sim e com outras instituições de ensino e pesquisa localizadas fora do Brasil que se interconectam a outras redes.

A Associação RNP existe socialmente no intuito de fornecer uma infraestrutura e serviços avançados de acesso a internet por meio de os pontos de presença localizados em todos os estados federais do Brasil. Para a Associação RNP sua razão social constitui-se em provê o uso inovador de redes avançadas pretendendo ser reconhecida por prover a integração global e a colaboração apoiada em tecnologias de informação e comunicação para geração do conhecimento e excelência da educação e da pesquisa. (Associação RNP, 2014).

Assim mesmo, a organização disponibiliza uma infraestrutura de rede óptica chamada "Rede Ipê" através de 27 Pontos de Presença (PoPs) que formam a espinha dorsal da rede acadêmica nacional, fazendo possível a interconexão de 1219 campi e unidades nas capitais e no interior do Brasil.

Desde o nascimento da Associação RNP em 2002, definiram-se diretrizes que definem a missão organizacional. Nesse período considerasse que a organização teria que ter o papel de laboratório nacional tendo como clientes os grupos de pesquisa brasileiros (públicos e privados), desenvolvendo pesquisa em redes de nova geração nas áreas de engenharia e de aplicações temáticas em saúde e cultura.

Além desse papel, considera-se que deveria fornece uma infraestrutura tecnológica de colaboração para suporte à comunidade de pesquisa. Assim considera-se no Plano de Ação 2010- 2016 à Associação:

> Como uma infraestrutura avançada de colaboração para suporte aos pesquisadores, professores, alunos e especialistas das instituições definidas como organizações usuárias qualificadas pela Política de Uso da RNP, integrada globalmente (MCTI, 2010, p. 25).

Contudo, a explicação da missão organizacional da Associação RNP, no período em vigência atual, foi complementada com a função de Empreendedor. A organização desdobraria sua missão também como empreendedora de soluções de TIC de interesse público por meio da coordenação de projetos e na implementação de serviços para aproveitar os resultados obtidos no processo organizacional de inovação tecnológica, operação da infraestrutura de rede acadêmica nacional e formação de recursos humanos em TIC. (MCTI, 2010, p. 25) O público-alvo da Associação RNP são os pontos de presença (PoPs), os grupos

acadêmicos, as instituições governamentais, as organizações parceiras e os membros da comunidade de segurança.[2]

Os processos de acompanhamento e avaliação do desempenho institucional são desenvolvidos nas organizações, considerando a análise do objeto de avaliação e sua relação com o contexto organizacional. A Associação RNP estrutura suas atividades de acompanhamento e avaliação a partir dos acordos institucionais estabelecidos nos Contratos de Gestão firmados entre ela e o MCTI. Com o primeiro Contrato de Gestão, estabelecido em 2002, foi estruturado um Processo (organizacional e tecnológico) de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho Institucional (PAADI) que cria, incorpora e gera informações e conhecimento, através da interação de métodos e instrumentos com o seu contexto.

## Processo de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho Institucional (PAADI)

O Processo de Acompanhamento e Avaliação do Desempenho Institucional (PAADI) constitui-se como instrumento administrativo capaz de controlar o desempenho institucional da Associação RNP. Criado em 2002, com a assinatura do Contrato de Gestão (CG) entre o MCTI e a Associação RNP, esse processo tem por objetivo controlar os resultados estabelecidos no Plano de Ação, bem como, garantir as possibilidades e condições para corrigirem rumos e lograr de forma efetiva a missão da Associação RNP (MARE, 1997)

De acordo com o MARE (1997), o Contrato de Gestão é:

> um compromisso institucional firmado pelo Estado, por intermédio de seus ministérios e uma entidade pública estatal, a ser qualificada como Agência Executiva, ou uma entidade não-estatal, qualificada como Organização Social. (MARE, 1997, p.30)

No caso da Associação RNP, esse compromisso foi assinado pelo MCTI, representando a União, e a Associação RNP, como organização social. A assinatura desse Contrato de Gestão, em 2002, formaliza o modelo de parceria público-privada entre o Estado e organizações da sociedade civil, como alternativa para publicizar as atividades não exclusivas do Estado.

---

[2] ibid

Neste sentido, os 3 Contratos de Gestão assinados até o momento são parte fundamental do presente estudo, já que, além de explicitar os acordos institucionais da relação jurídica entre as partes, contém a descrição do processo de acompanhamento e avaliação do desempenho institucional. Assim, a análise desses contratos de gestão possibilita compreender os elementos do processo de acompanhamento e avaliação institucional.

Com o intuito de criar uma base analítica dos Contratos de Gestão, as cláusulas foram agrupadas nas seguintes dimensões:

1. Objeto do CG: Cláusula 1.ª (do Objeto), Cláusula 2.ª (dos Objetivos Estratégicos), Cláusula 3.ª (das Obrigações da Organização Social) e Cláusula 4.ª (das obrigações do Órgão Supervisor).
2. Mecanismos de Administração da Parceria: Cláusula 5.ª (do programa prioritário da Organização Social), Cláusula 6.ª (dos recursos financeiros), Cláusula 7.ª (da reserva técnica financeira), Cláusula 8.ª (dos recursos humanos), Cláusula 9.ª (dos bens adquiridos com recursos do Contrato de Gestão) e Cláusula 15.ª (dos saldos dos recursos financeiros do Contrato de Gestão anterior).
3. Mecanismos de Fiscalização, Avaliação e Prestação de Contas: Cláusula 10.ª (do teto remuneratório), Cláusula 11.ª (da fiscalização e acompanhamento e da avaliação de resultados) e Cláusula 12.ª (da Prestação de Contas).
4. Vigência: Cláusula Décima 13.ª (da vigência e alterações contratuais) e Cláusula 14.ª.
5. Processo de Comunicação Oficial da Parceria: Cláusula 16.ª (da publicidade e do Foro)
6. Anexos: Anexo 1 (Programa de Trabalho) e Anexo 2 (Plano de Ação 2010-2016)

No que se refere à finalidade deste trabalho, a terceira dimensão - os mecanismos de fiscalização, avaliação e prestação de contas -, estabelecidos nas cláusulas 11.ª e 12.ª do Contrato de Gestão, será analisada.

De acordo ao MCTI (2010), a cláusula 11.ª constitui o responsável pelo processo de acompanhamento e avaliação do desempenho a seguir:

> No âmbito deste Contrato de Gestão, o Órgão Supervisor [MCTI] será responsável pela fiscalização da sua execução, cabendo-lhe, ainda, a supervisão, o acompanhamento e avaliação do desempenho da RNP, de acordo com os objetivos estratégicos definidos na Cláusula Segunda, as metas e indicadores de desempenho e a sistemática de avaliação constantes, respectivamente, dos Anexos I e V deste Contrato de Gestão... (MCTI, 2010, pag. 8)

O MCTI, como órgão responsável pela supervisão e acompanhamento do desempenho da Associação RNP, delega à Comissão de Acompanhamento e Avaliação (CAA) a responsabilidade da fiscalização, supervisão, acompanhamento e avaliação do desempenho da RNP, de acordo com a subcláusulas 4.ª, a seguir:

> Subcláusula Quarta – A Comissão de Acompanhamento e Avaliação reunir-se á no mínimo semestralmente, em data previamente definida entre as Partes, para:
> I. Acompanhar e avaliar os resultados alcançados pela RNP, em face das metas e indicadores de desempenho pactuados anualmente, na perspectiva de sua eficácia, de sua eficiência e de sua efetividade.
> II. Propor a revisão de metas e dos indicadores, sempre que necessário.

De acordo com o MCTI (2014), a CAA, que foi recentemente (re) instituída pela Portaria MCTI n.º 1233 do 19/11/2013, é composta pelos seguintes representantes:

- Representante do Ministério da Educação (MEC)
- Analista do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)
- Especialista da Universidade de São Paulo (USP)
- Técnica do Departamento de Articulação Institucional do Departamento de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)
- Especialista da Universidade Federal do Pará. (UFPA)
- Especialista da Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ)
- Especialista da Universidade Federal de Rio Grande do Sul (UFRS), com o cargo de Presidente da Comissão.

Essa comissão de avaliação, constituída por membros externos ao Conselho de Administração da Associação RNP, tem por objetivo acompanhar e avaliar os resultados alcançados pela instituição, em face das metas e indicadores de desempenho pactuados anualmente (na perspectiva de sua eficácia, de sua eficiência e de sua efetividade) pelo Conselho de Administração.

Neste sentido, o Conselho de Administração constitui-se como órgão responsável por fixar as metas e as diretrizes da atuação da Associação RNP, bem como por aprovar o Plano de Ação para cada exercício. O Conselho de Administração é composto, a partir do estabelecido no Estatuto da Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa, da seguinte maneira:

- 2 vagas indicadas pelo ministro do MCTI
- 2 vagas indicadas pelo ministro do MEC
- 1 vaga indicada pelo Presidente da Sociedade Brasileira de Computação (SBC)
- 1 vaga indicada pelo diretor do Laboratório Nacional de Redes de Computadores (LARC)
- 2 vagas indicadas pelo mesmo Conselho de Administração da Associação RNP, mediante indicação do conjunto de PoPs de cada região PoPs,
- 1 vaga indicada pela Associação RNP
- 1 vaga indicada pelo Comitê de Usuários[3]

Assim, o Estado indica 4 vagas (MCTI e o MEC), os *experts* em computação e redes indicam 2 vagas (SBC e LARC), o próprio Conselho de Administração indica 2 vagas a Organização Social indica 1 vaga e, finalmente, os institutos de pesquisa e universidades indicam 1 vaga. Verifica-se uma composição aparentemente equilibrada entre Estado (4 vagas), OS-RNP (3 vagas) e organizações de competência técnica, como representantes da sociedade civil (3 vagas).

Visualiza-se nesta diversidade de atores participantes, a busca por uma governança capaz de propor e fiscalizar metas e ações da Associação RNP, reduzir ruídos e desvios entre

[3] Coletado o dia 17 de junho de 2015 no site: http://www.rnp.br/acesso-informacao

os envolvidos com as atividades da RNP e potencializar a ação estatal a partir da convergência e da própria participação dos atores na elaboração do Plano de Ação.

De acordo com Dagnino (2004), a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão do Estado alavancaria o controle social na formulação, execução e avaliação das políticas públicas, bem como, a participação de outros atores sociais.

Entretanto, vale ressaltar que o conceito sociedade civil é compreendida de diversas formas. A conformação do Conselho de Administração da RNP foi amparada em um tipo governança que prioriza enquanto sociedade civil a expertise de atores, como as organizações de competência técnica, e a reconhece como equivalente à representatividade da sociedade civil. A potencial característica de *experts* desse órgão colegiado impulsiona anualmente um Plano de Ação que imprimirá uma narrativa mais particular das atividades desenvolvidas na Associação RNP, em detrimento de outra narrativa que partisse de uma outra sociedade civil.

Em relação às metas e indicadores de desempenho e a sistemática de avaliação, segundo a Diretoria de Operações[4], o Plano de Ação constitui-se o objeto da fiscalização e prestação de contas dos resultados atingidos, ou seja, é sobre esse planejamento institucional que focam-se as atividades:  análises dos relatórios, coleta de dados, produção de relatórios e comunicação de resultados.

De acordo com a Diretoria de Operações da Associação RNP, o PAADI tem como foco de avaliação o Plano de Ação, que é definido internamente:

> O Plano de Ação é estabelecido pela percepção que ela [Associação RNP] tem da demanda dos gestores do MEC e o MCTI, mas também, pela missão que ela [Associação RNP] se propõe. As ações são alinhadas com o Conselho de Administração na forma de Plano de Ação Anual e o Plano Operacional. Esses são alinhados com o orçamento. ”[5]

Dessa forma, o Plano de Ação é constituído de maneira endógena com necessidades apresentadas pelos gestores do MEC, do MCTI e da RNP e pactuado pelo Conselho de Administração. A participação de atores ao compor o Plano de Ação faz pensar que este, além de cumprir disposições técnicas e de planejamento, está potencialmente condicionado

[4] Entrevista realizada com a Gerencia de Desenvolvimento Organizacional a Coordenação Executiva e à Diretoria de Operações no dia 2/6/2015.
[5] Entrevista realizada com a Gerência de Desenvolvimento Organizacional a Coordenação Executiva e à Diretoria de Operações no dia 2/6/2015.

por um contexto político, que no fim das contas, determinará o resultado esperado a ser atingido, e por conseguinte, o objeto da avaliação.

Em concordância ao expressado pelo escritório, o Plano de Ação e o PAADI encontram-se paradoxalmente imbricados, já que por um lado, esse Plano é o insumo informacional para ativar o processo de acompanhamento e avaliação e, por outro, o PAADI motiva ações durante a execução do Plano. Existe uma grande similaridade entre esses instrumentos administrativos e sua utilidade formativa para atingir as metas estabelecidas no desempenho institucional.

Por isto, essa inter-relação entre o Plano de Ação e o PAADI baseia-se no papel formativo do processo. De acordo com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (2004), Scriven (1991) aponta, que a avaliação formativa: "é aquela realizada para aperfeiçoar o processo de um programa ou projeto, identificar pontos fortes e francos e intervir no seu andamento, quando necessário". (CGEE, 2004, pag. 10)

Em decorrência disso, o processo de avaliação em estudo, obedece a temporalidade formativa, permitindo motivar ações por serem desenvolvidas no Plano de Ação, embora, segundo o estabelecido no Contrato de Gestão, seja controlar resultados para recomendar ou não aprimoramentos e continuidade do uma vez executado o programa.

Além disso, a identificação dessa inter-relação, permite também, abordar que tipo de avaliação é executada no PAADI. De acordo com Carvalho (2003), Costa e Castanhar (2003), essa relação pode ser entendida segundo a definição de avaliação de processo. De acordo a Carvalho (2003), esse tipo de avaliação:

> visa detectar defeitos na elaboração dos procedimentos, acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados para sua reprogramação, por meio do registro de intercorrências e de atividades. (CARVALHO, 2003, pag. 186)

Em decorrência disso, poder-se-ia pensar que o processo de acompanhamento e avaliação mensura a um nível de processo o desempenho institucional da Associação RNP, recomendando melhoras da rotina de implementação do Plano de Ação, embora, espera-se desse, um processo avaliativo que atingisse de maneira abrangente os benefícios e resultados do Plano.

Há, por tanto, um processo de acompanhamento e avaliação que, por um lado, está preocupado por formar continuamente a implementação, sugerindo ações a serem desenvolvidas pelos executores do Plano de Ação da Associação RNP e, por outro lado, focado no desenvolvimento procedimental do Plano, embora, tais características alcançam parcialmente o controle e avaliação de resultados, premissa para qual foi criado.

## Estrutura do PAADI

Nesta seção, aborda-se a estrutura a partir do estudo dos critérios de avaliação e suas mudanças, bem como o funcionamento do processo de acompanhamento e avaliação. Busca-se a descrição desses dois tópicos como o intuir de fornecer, posteriormente, a análise teórico-analítico do PAADI.

### *Critérios: elementos centrais da estrutura do PAADI*

Na Associação RNP, a estrutura de critérios, indicadores[6] e metas são a base do processo de acompanhamento e avaliação. São os elementos que fazem que o processo seja considerado uma rotina avaliativa. De acordo com Zackiewitz (2005), "os critérios são elementos que fazem parte de toda e qualquer avaliação, ou seja, se uma avaliação não contiver atributos e critérios não será avaliação" (pag. 22).

Por isto, os critérios são indispensáveis para levar na prática qualquer atividade de mensuração e juízo de valor, porque de alguma forma, tem o papel orientador das ações avaliativas. Em concordância, Picado (2002) aponta que os "critérios são aqueles elementos críticos que se utilizam para discernir, para analisar, para tomar decisões" (pag. 10)

É importante ressaltar que, de acordo ao Tribunal de Contas da União (2014), a Associação RNP adotou como referência para estruturar as dimensões do desempenho a Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que contempla seis critérios de

[6] Para Stockmann (2009) os indicadores são unidades de medida que devem informar sobre o estado das coisas definidas, que não podem ser mensuradas diretamente o é que são difíceis de mensurar. Em uma avaliação, os valores medidos são tomados empiricamente por meio de um indicador, comparados com valores de comparação, como base para efetuar as valorações.

desempenho, sendo três relacionados ao resultado (efetividade, eficácia e eficiência) e três relacionados ao esforço (execução, excelência e economicidade).

O MCTI (2010) aponta que os critérios foram interpretados e criados pela CAA em 2002 da maneira a seguir:

> Eficácia, que se define como oferta de serviços; Eficiência, entendida pela maturidade e a qualidade da gestão da RNP sobre a óptica econômica, e a Efetividade, definida a partir do impacto em termos de satisfação do beneficiário (MCTI, 2002, pag. 7).

De acordo com o MCTI (2010), a Associação RNP passou a balizar o Plano de Ação 2010-2016, a partir de macroprocessos. Essa mudança ocorreu a partir da depuração e do aprendizado dos dois períodos de gestão anteriores (2002-2006 e 2007-2010), permitindo que a Associação RNP aprimorasse o quadro de indicadores e metas, bem como, amadurecesse a ideia de que esse quadro deveria ser objeto de revisão anuais.

Dessa forma, a Associação RNP definiu a oferta de serviços de infraestrutura de acesso à internet como um critério de eficácia, a qualidade da administração econômica como eficiência e o grau de satisfação do beneficiário como critério de efetividade. Este conjunto de critérios são utilizados como relevantes para mensurar o desempenho institucional, embora, nenhum deles atinge diretamente os benefícios e resultados na população alvo.

Diferentemente da Associação RNP, a Portaria MCTI Nº 967, de 21 de dezembro de 2011, que disciplina as atividades de promoção, acompanhamento, avaliação e fiscalização dos Contratos de Gestão celebrados com organizações sociais, definiu esses mesmos três critérios como relevantes ao alcance do resultado e ao impacto, introduzindo a importância de uma abordagem qualitativa.

De acordo com a Portaria MCTI (2011), o critério de eficácia foca qualitativamente e quantitativamente no logro dos resultados, analisando a capacidade de gerar as ações propostas e demandadas (MCTI, 2011). Em decorrência disso, existe uma clara diferença da compreensão do critério Eficácia pelos órgãos envolvidos nesse processo: a CAA, o considera como mera oferta de serviços; o MCTI, considera a vertente da qualidade da oferta de serviços como logro dos resultados. Ou seja, a CAA considera a oferta de serviços como suficiente para guiar conclusões em relação à eficácia, mas por outro lado, a Portaria MCTI Nº 967, pondera, para além da mera oferta de serviços, a eficácia como um critério de qualidade e quantidade do resultado.

Por isto, corrobora-se que o critério de eficácia é compreendido sutilmente de maneira diferente pelo órgão executor do processo, quanto pelo órgão supervisor do mesmo, o qual, é uma desatenção que suponhamos teria um impacto direto na conformação da estrutura do PAADI.

Além disso, a partir da análise desse critério nos três CGs assinados até então, corrobora-se que à eficácia correspondem mais da metade de indicadores da cesta de indicadores do PAADI, o que apresenta uma desproporcional distribuição de indicadores por cada critério durante os três ciclos estudados.

De acordo ao TCU (2014), a cesta de indicadores de 2014, considerando o peso dos indicadores e a participação dessas dimensões de desempenho na nota média global, outorga um 65,5% de concordância do critério de eficácia com os indicadores, por sobre os critérios de eficiência e efetividade.

Dessa forma, a oferta de serviços na Associação RNP foi e é considerada o olhar mais preponderante, para que a CAA conclua sobre a eficácia do desempenho institucional, fato que levaria a pensar que essa organização, para além de lograr qualidade e quantidade nos seus resultados, está interessada em oferecer a maior quantidade de serviços de acesso à internet e de valor agregado.

É importante ressaltar, também a incoerência entre ambos órgãos na compreensão do critério de eficiência. De acordo à CAA, esse critério contribuísse na análise da maturidade e a qualidade da gestão da RNP sobre a óptica econômica. Contudo, de acordo à Portaria MCTI Nº 967, esse critério refere à relação entre os resultados gerados e os recursos consumidos, buscando avaliar a economicidade dos Contratos de Gestão.

Enquanto a Associação foca na evolução no processo de gestão, a Portaria MCTI, foca no custo dos resultados gerados. Essa incongruência de termos, teve um resultado explicito na auditoria operativa realizada pelo TCU em 2014, já que apontou-se que, o único indicador[7] concordando com esse critério, não trata da relação entre resultados gerados e recursos alocados, muito pelo contrário, esse indicador mensura a um nível de processo o apoio às políticas públicas relacionadas a ciência e tecnologia, saúde e cultura. Portanto, o critério de eficiência, mesmo que o critério de eficácia na CAA, tem uma clara discordância segundo ao estabelecido na definição desses critérios pela Portaria MCTI.

[7] Indicador número 7: índice de execução de iniciativas estratégicas de apoio às políticas públicas.

Finalmente, o critério efetividade, mantem a discordância apresentada dos critérios anteriores. De acordo ao MCTI (2010), a CAA define a efetividade através da atribuição de impacto em termos de satisfação do beneficiário, e por sua vez, a Portaria MCTI Nº 967 a define como a ação ou produto para os usuários no SNCTI, buscando avaliar a capacidade dos resultados em gerar impacto no contexto.

Em decorrência disso, a CAA considera a efetividade para julgar o impacto da satisfação do beneficiário, contudo, não se esclareça a satisfação do beneficiário em relação a que e, por outro lado, a Portaria MCTI, estabelece esse critério para julgar a capacidade das ações e produtos em gerar impactos nos SNCTI.

Era esperável, que o TCU na auditoria operativa mencionada, fizera alguma conclusão relevante por causa da discordância nas definições dos conceitos, mas, a conclusão desse órgão, foi que existia escassez de indicadores de efetividade na Associação RNP, já que apenas um[8], dos treze indicadores da cesta, refere a esse critério. Apesar de existir entre ambos órgãos uma definição diferente do critério efetividade, na auditoria operativa da Portaria MCTI, isso não teve maiores implicações, já que aquele indicador foi considerado como adequado para mensurar o critério efetividade.

Por isto, consideram-se os critérios do PAADI elementos relevantes para compreender como a CAA julga o desempenho da Associação RNP, mesmo assim, a clareza de sua definição ajudará ou prejudicará o processo de tomada de decisão. Em decorrência disso, House (1996), Crombach (1981) e Weiss (1973) apontam que a identificação de critérios deveria estar acompanhada da formulação de perguntas que esclareçam a complexa relação entre o razoamento, indicadores e conclusão.

Apesar disso, desde a criação da Associação RNP, os critérios não foram acompanhados de perguntas; muito pelo contrário, foram estruturados pela relação desses como os indicadores e macroprocessos em que se desdobra o desempenho institucional. Assim, na trajetória da estrutura de acompanhamento e avaliação identifica-se os critérios, indicadores e macroprocessos, como a base da estrutura do processo de acompanhamento e avaliação do desempenho institucional da RNP.

[8] Indicador número 13: índice de satisfação das partes interessadas.

**Atores da Estrutura do PADDI**

Nessa seção descreve-se a articulação de atores, atividades e o fluxo do processo de acompanhamento e avaliação do desempenho institucional, através da identificação dos atores envolvidos como o fluxo de atividades do processo, isto como o intuito de sistematizar um insumo para a análise teórica da atividade de acompanhar e avaliar o desempenho na Associação RNP.

O funcionamento do processo envolve a CAA e grupos de atores os quais serão enunciados em breve. A Comissão de Acompanhamento e Avaliação (CAA) é o órgão colegiado responsável pelo PAADI, através da conformação das vagas, coordenação da CAA, assessoria em redes e finanças, planejamento e política informática.

De acordo com a análise dos 27 Relatórios Anuais da CAA, identificou-se a conformação da CAA, a coordenação, a especialização em redes e o assessoramento como os papeis dos atores que participaram na CAA. Esse papeis são apresentados a seguir:

A. Conformação da CAA: historicamente essa função tem sido competência da Portaria do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Desde a constituição do processo de acompanhamento e avaliação esse órgão tem sido o encarregado de designar as vagas e as instituições que conformarão a CAA.
B. Coordenação: no período de 2005-2007 essa função foi responsabilidade da Coordenação Geral de Supervisão e Acompanhamento das Organizações Sociais da Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa (CGOS/SCUP) do MCTI; contudo, desde 2008 até 2012, a Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ) foi a encarregada dessa função. Finalmente desde 2013, essa função é competência da Universidade Federal de Rio Grande do Sul.
C. Especialização em Redes: desde a constituição do processo de acompanhamento e avaliação esse papel tem sido encarregado pelas universidades a seguir: Federal de Rio Grande do Sul, Federal de Rio de Janeiro, Federal do Pará, de São Paulo.
D. Assessoramento: desde a constituição do processo, essa função tem sido responsabilidade da Secretaria do Orçamento Federal do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão; da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério de Fazenda; da Secretaria de Política Informática do Ministério da

Ciência, Tecnologia e Inovação; e mais recentemente desde 2011 tem se integrado Nessa função a Coordenação Geral de Supervisão e Acompanhamento das Organizações Sociais da Subsecretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa (CGOS/SCUP).

Esse órgão reúne-se ordinariamente para realizar o acompanhamento semestral e a avaliação anual dos resultados atingidos com a execução do Contrato de Gestão, nos termos da Lei 9.637 de 1998[9], do instrumento contratual e de sua Portaria de nomeação. O próprio funcionamento do processo em estudo envolve a participação de diferentes grupos de atores com funções, principalmente necessárias, na etapa da coleta de dados e na apuração do quadro de indicadores.

Por exemplo, os Grupos de Trabalho[10] de Pesquisa e Desenvolvimento constituem um ator responsável por informar sobre a taxa de oferta de serviços experimentais gerados em conjunto com o Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento da Associação RNP. Também as Comunidades com Serviços de Redes Especiais estão encarregadas de informar sobre a disponibilidade média da rede, e as Comunidades de Interesse Atendidas são contadas para apurar o indicador de número de comunidades de Interesse Atendidas.

Pontos de Presença também são um grupo de atores envolvidos na coleta de informação, serão apurados no quadro de indicadores já que são eles os encarregados de atuar com grau de excelência padrão para ser considerados como parte da apuração do indicador número 11. Na dimensão de excelência a Fundação Nacional de Qualidade (FNQ) é a encarregada anualmente por gerar o índice de Qualidade de Gestão Organizacional. Finalmente os Usuários de Serviços da RNP é o público alvo na coleta do Índice de Satisfação das partes interessadas.

---

[9] Esta lei dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências

10 Para a Associação RNP os Grupos de Trabalho (GT) são grupos de pesquisa nacionais que submetem propostas de novos serviços e produtos nas áreas de redes e aplicações distribuídas, que sejam de interesse aos usuários da RNP.

**Conclusões**

A Associação RNP é uma organização social de interesse público que desde o ano 2002 desenvolve a infraestrutura tecnológica de internet das redes académicas federais e estaduais do Brasil. Essa OS, está vinculada juridicamente por meio de um contrato de gestão assinado na atualidade com os: Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e o Ministérios da Educação (MEC) o que possibilita prover infraestrutura tecnológica e desenvolvimento de aplicações de universidades, institutos e unidades de pesquisa federais e estaduais, hospitais de ensino e museus, predominantemente públicas e universidades privadas, entre sim e com outras instituições de ensino e pesquisa localizadas fora do Brasil que se interconectam a outras redes.

A Associação RNP é uma organização social cujas atividades e desempenho institucional são monitorados e avaliados pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação. Esta Comissão, organizou desde o ano 2002 um processo continuo que através do acompanhamento do desempenho institucional mensura a gestão do plano de ação da organização.

No PAADI participam indiretamente o Conselho de Administração (CA) e a Comissão de Acompanhamento e Avaliação, os quais, influenciam a estrutura e o desenvolvimento desse processo. Por um lado, o CA anualmente define o Plano de Ação, documento que constitui-se como insumo do PAADI, e por outro lado, a CAA, coordena as ações para desenvolver o monitoramento, apuração, coleta e apresentação dos resultados.

O processo de acompanhamento e avaliação do desempenho institucional tem como eixo central da estrutura os critérios de avaliação. Essa estrutura se organiza a partir dos critérios de eficácia, eficiência e efetividade, os quais tem sido aprimorado e desenvolvido por processos de reflexão na própria Associação RNP. Contudo, esse conjunto de indicadores tem sido acrescentado recentemente com o critério de excelência que complementa o processo de acompanhamento e avaliação desde a perspectiva de benefícios gerados para afora da organização.

**Bibliografia**

ALBORNOZ, M.; Estébanez, M.; Alfaraz. E. **Avanços y limitaciones de la noción de mpacto social de la ciência y la tecnologia.** Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnologia. sociedade. v.2 n.4 Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2005.

ALBUQUERQUE, E.; SIMÕES R.; BAESSA, A.; CAMPOLINA, B.; SILVA, L. **A distribuição espacial da produção científica e tecnológica brasileira: uma descrição de estatísticas de produção local de patentes e artigos científicos.** Revista Brasileira de Inovação, v. 1, n.2, p. 225-251. 2002.

ASSOCIAÇÃO REDE NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA. Nossa História. Disponível em: 16 do novembro do 2014. Acesso em: http://www.rnp.br/institucional/nossa-historia

BRESSER PEREIRA, L. C.**A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 1992.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9637.htmv

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado / Secretaria da Reforma do Estado. Brasilia, 1995.

BRASIL. **Organizações sociais**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Cadernos MARE da reforma do estado; v. 2), 1997.

CASTELLS, M. **A Galáxia Internet: reflexões sobre a Internet, negócios e a sociedade.** Zahar, 2003.

CENTRO DE GESTÃO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Avaliação das Ações de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I): Reflexões sobre métodos e práticas.** Brasília, 2004.

DAGNINO, E. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando.** Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

FRACALANZA, P. S. **Relatório Final: Análise dos Benefícios Econômicos e Sociais da RNP.** Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT) do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2012.

MATTOS, P.T.L. **A formação do Estado regulador**. Novos Estudos. CEBRAP, n 76, 2006.

MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. **Contrato de Gestão que entre si celebram a União, por intermédio do Ministério de Ciência e Tecnologia –MCT e a Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa –RNP.** Brasilia, Distrito Federal, 2002.

PACHECO, R. S. **Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público**. *Anais do XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de* la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 2006.

PATTON, M. Q. **Utilization-focused evaluation.** Sage, Beverly Hills, CA (1978)

PATTON, M. Q. **Evaluation, knowledge management, best practices, and high quality lessons learned.** The American Journal of Evaluation, 2001.

PICADO, X. J. **Criterios para realizar evaluaciones de calidad**. Revista de Ciencias Sociales. Vol. 3. Número 096. San José, Costa Rica, 2002.

PROVUS, M. **Discrepancy Evaluation for Educational program Improvement and Assesment.** Berkeleym McCutchan, 1971.

SARAIVA, E. **Contratos de gestão como forma inovadora de controle das organizações estatais**. Anais do X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 2005.

SAREWITZ, D. **Frontiers of illusion: science, technology and politics of progress**. Filadélfia; Temple University Press, 1996.

STOCKMANN, R. **Evaluación y Desarrollo de la Calidad-Bases para una Administración de la Calidad Orientada a Impactos.** San José: Editorial UCR, 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC 015.896/2014-5. Auditoria Operativa**. Brasilia, 2014.

WEISS, Carol H. **Where Politics and Evalution Research Meets.** *Evaluation Practice*. Vol 14. No1. 1993 PP. 93

WEISS, C. **Evaluating social programs: What have we learned?**. *Society* 25.1, p. 40-45, 1987.

WEISS, C. **Organizations for policy analysis: Helping government think**. Sage Publications, Inc, 1992.

WEISS, C. **The politics of impact measurement**. Policy Studies Journal, citada por Shadish; W. et al. p.186-18, 1973.

ZACKIEWITZ, M. **Trajetórias e desafios da avaliação em ciência, tecnologia e inovação.** Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.